

Banque mondiale



Royaume du Maroc



MAROC
Programme
VILLES SANS BIDONVILLES

Rapport final
**ANALYSE D'IMPACT SOCIAL
ET SUR LA PAUVRETE**



Juin 2006

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

| | |
|---------|---|
| ADS | Agence de développement social |
| AFD | Agence française de développement |
| AISP | Analyse d’impact social et sur la pauvreté |
| ANHI | Agence nationale de lutte contre l’habitat insalubre |
| BEI | Banque européenne d’investissement |
| BIRD | Banque internationale pour la reconstruction et le développement |
| CDG | Caisse de dépôt et de gestion |
| CIH | Crédit immobilier et hôtelier |
| DEEP | Direction des entreprises publiques et de la privatisation |
| DGCL | Direction générale des collectivités locales |
| DH | Dirham marocain |
| DHSAF | Direction de l’habitat social et des affaires foncières |
| ERAC | Etablissement régional d’aménagement et de construction |
| FOGARIM | Fonds de garantie pour les ménages à revenus modestes et/ou irréguliers |
| FSH | Fonds de solidarité de l’habitat |
| GM | Gouvernement du Maroc |
| HAO | Holding d’Aménagement Al Omrane |
| IMF | Institutions de micro-finance |
| INDH | Initiative nationale de développement humain |
| MFP | Ministère des Finances et de la Privatisation |
| MICL | Ministère de l’Intérieur et des Collectivités locales |
| MHU | Ministère chargé de l’Habitat et de l’Urbanisme |
| OPH | Opérateur public de l’habitat |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PNB | Produit national brut |
| PDSH | Prêt au développement du secteur de l’habitat |
| UE | Union européenne |
| USAID | Agence des Etats-Unis pour le développement international |
| VSF | Villes sans bidonvilles |
| ZAP | Zone d’aménagement progressive |

TAUX DE CHANGE

1,00 \$EU = 9,22 DH

| | |
|-------------------------------|---------------------|
| Vice-président | Christiaan Poortman |
| Directeur pays | Theodore O. Ahlers |
| Responsable pays | Ferid Belhaj |
| Directeur du groupe sectoriel | Hossein Razavi |
| Responsable sectoriel | Hedi Larbi |
| Chargé de projet | Anthony G. Bigio |

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|------------|
| Préface..... | 1 |
| Remerciements..... | 2 |
| Résumé analytique..... | 3 |
| Introduction..... | 7 |
| PARTIE I : Les réformes du secteur de l’habitat au Maroc..... | 8 |
| 1. Les réformes du secteur de l’habitat et l’appui de la Banque mondiale..... | 8 |
| 2. Le programme « Villes sans bidonvilles »..... | 11 |
| 3. Améliorer l’accès au financement de l’habitat..... | 16 |
| PARTIE II : L’analyse d’impact social et sur la pauvreté..... | 19 |
| 4. Objectifs et méthodologie de l’étude..... | 19 |
| 5. Analyse des parties prenantes de Villes sans bidonvilles..... | 22 |
| 6. Profils, problèmes et espoirs de la population des bidonvilles..... | 28 |
| 7. Analyse des avantages et des impacts négatifs..... | 35 |
| PARTIE III : Leçons de politique..... | 43 |
| 8. Limitations et risques de la conception actuelle du programme..... | 43 |
| 9. Leçons de politiques internationales pertinentes..... | 48 |
| 10. Recommandations de politique..... | 51 |
| ANNEXES : | 62 |
| 1. Profils des six bidonvilles examinés dans le cadre de l’AISP | 62 |
| 2. Extraits d’entretiens de l’enquête de terrain..... | 66 |
| 3. « Profils, problèmes et attentes des populations bidonvilloises » | 84 |
| par Françoise Navez-Bouchanine | |
| Bibliographie générale..... | 126 |

Préface

La présence dans les villes marocaines de l’habitat insalubre, et des bidonvilles en particulier, constitue un véritable défi quant à l’intégration sociale des populations à bas revenus dans l’espace urbain, et à la capacité des pouvoirs publics de satisfaire les besoins essentiels de l’ensemble des citoyens.

Le Gouvernement a affiché très clairement dès 2003 sa volonté d’œuvrer d’une manière plus efficace et plus intégrée afin d’éliminer l’existence des bidonvilles, en offrant aux populations concernées de meilleures conditions d’habitat. Des nouvelles politiques ont été mises en place, accompagnées par une augmentation substantielle des ressources financières disponibles.

La Banque mondiale, parmi d’autres instances partenaires du Maroc, soutient l’effort du Gouvernement visant à atteindre cet important Objectif du Millénaire pour le Développement à l’échelle nationale. Elle appuie notamment le programme de réformes du secteur de l’habitat qui sont censées faciliter le fonctionnement du marché du logement et l’émergence de solutions de marché aux contraintes et aux besoins du secteur de l’habitat. Ces réformes doivent aussi accroître l’accès des ménages à revenus modestes et/ou irréguliers à des logements abordables et de meilleure qualité.

Comme dans toute intervention publique d’envergure, il y a sans doute des risques dans la mise en œuvre du programme de lutte contre l’habitat insalubre, liés notamment à la complexité de la tâche, à la mobilisation nécessaire de structures et d’organisations, et aux résistances locales.

C’est pour cela qu’il nous paraît essentiel d’intégrer le point de vue des populations concernées, parmi celles souffrant le plus de l’exclusion sociale, et de nous assurer tout le long de la mise en œuvre du programme que leurs attentes sont satisfaites. Ceci demande une capacité institutionnelle d’écoute et de restitution de la perspective des habitants, leur permettant ainsi de prendre une part active dans la préparation et la réalisation des opérations.

L’Analyse d’impact social et sur la pauvreté du programme « Villes sans bidonvilles » a été conçue comme une contribution à cet effort d’écoute. Elle est le résultat d’une collaboration étroite entre les équipes du Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme et de la Banque mondiale, accompagnées par des professionnels marocains actifs dans le domaine de la recherche sociale.

Nous espérons que cette étude pourra apporter quelques éclaircissements sur les dynamiques sociales des quartiers ciblés par le programme et sur les impacts attendus des opérations de résorption. Notre ambition étant de contribuer à l’effort de réflexion en cours pour améliorer et affiner les instruments et les modalités d’intervention du programme « Villes sans bidonvilles ».

Theodore O. Ahlers
Directeur du Département du Maghreb
Banque mondiale

Remerciements

Les travaux de l’analyse d’impact social et sur la pauvreté (AISP) du programme Villes sans bidonvilles du Maroc ont été conduits pendant l’année 2005 par une équipe dirigée par Anthony G. Bigio (MNSIF) et comprenant Liane Asta Lohde (SDV), Françoise Navez-Bouchanine et Tom Dichter (consultants), ainsi que Bachir Oussibla, Nacira Laoujari et Abdelkarim Chengui du Ministère chargé de l’Habitat et de l’Urbanisme. Le travail d’enquête de terrain a été réalisé par le bureau d’études marocain AREA, dirigé par Abdesselam Tazi.

L’équipe remercie le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme pour sa participation active à toutes les phases de l’étude, et en particulier MM. Najib Laraichi, Secrétaire général, Moulay Cherif Tahiri, ancien Directeur de la Promotion immobilière, et Najib Lahlou, ancien Directeur de l’Habitat social et des Affaires foncières, pour leur ouverture d’esprit et leur appui à l’étude AISP.

L’équipe souhaite également remercier toutes les personnes qui ont pris part à la recherche : les représentants des institutions et autres parties prenantes qui ont bien voulu être interviewées ; les fonctionnaires et le personnel des agences régionales et locales qui ont soutenu les travaux de terrain dans les villes d’Agadir, Casablanca et Larache ; les chercheurs qui ont conduit le travail d’enquête ; les résidents des bidonvilles qui les ont accueillis et qui ont partagé en grande liberté leurs opinions, espoirs et préoccupations ; et enfin les participants à l’atelier du 9 et 10 mai 2005, qui ont enrichi l’analyse en y apportant leurs perspectives et expériences personnelles.

Le rapport a été écrit par Anthony G. Bigio avec Liane Asta Lohde, en consultation avec d’autres membres de l’équipe, et il a été substantiellement achevé en décembre 2005. Les collègues examinateurs ont été Coca del Castillo (MNSRE), Judy Baker (TUDUR) et Anis Dani (SDV). La traduction française du rapport a été assurée par Nicole Wautiez de Blaye (MNC01). Le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme a exprimé ses remarques et commentaires en février 2006, qui ont été incorporés dans cette version finale du rapport, achevée en avril 2006. La production du rapport en juin 2006 a été suivie par Najat Yamouri (MNAEX) et Imane Ikkez (MNCMA).

Anthony G. Bigio
Spécialiste principal en urbanisme

Département de l’infrastructure,
du secteur financier et du secteur privé
Bureau Régional Moyen-Orient et Afrique du Nord

Résumé analytique

Partie I : Réformes du secteur de l’habitat au Maroc

En 2003, 900.000 ménages marocains, soit quelque 5 millions de personnes et un tiers de la population urbaine vivaient dans un logement précaire, dont 212.000 ménages en milieu urbain. Au cours des 20 dernières années, l’habitat insalubre s’est développé à un rythme plus rapide que le logement formel, malgré les efforts soutenus du Gouvernement pour résoudre ce problème. Dix-huit millions de personnes au Maroc vivent dans les zones urbaines, nombre qui a continué à augmenter à raison d’environ 2 pour cent par an pendant la dernière décennie.

En 2004, le GM a entamé un programme intégré de réforme dans le but de résoudre à la fois les problèmes de l’offre et de la demande du secteur de l’habitat. La nouvelle stratégie se fonde sur la volonté de laisser le secteur privé jouer le rôle de chef de file dans l’offre de l’habitat, d’améliorer l’environnement institutionnel et réglementaire du secteur de l’habitat, et d’accroître l’accessibilité à l’habitat pour les ménages à faibles revenus au moyen d’interventions mieux ciblées et induites par le marché. L’objectif du Gouvernement est de produire 100.000 logements sociaux et parcelles viabilisées par an.

Au titre de ce programme de réforme, le Gouvernement a lancé son programme phare « Villes sans bidonvilles » (VSB), qui a comme but celui de fournir un logement décent aux 212.000 ménages vivant dans des bidonvilles urbains d’ici 2010. Pour que son exécution soit réussie et pour promouvoir un meilleur accès au crédit hypothécaire en général pour les ménages ayant des revenus modestes et/ou irréguliers, le Gouvernement a également favorisé la création de fonds de garantie et de mécanismes d’épargne logement.

Partie II : L’analyse d’impact social et sur la pauvreté

Etant donné que le programme de réforme bénéficie de l’appui de la Banque mondiale à travers le Prêt de développement du secteur de l’habitat (PDSH) approuvé le 30 juin 2005, l’analyse d’impact social et sur la pauvreté (AISP) a été conduite en partenariat avec le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme en tant qu’apport analytique au dialogue de politique. L’étude porte sur le programme « Villes sans bidonvilles » et les mécanismes apparentés de financement du logement et cherche à répondre aux questions suivantes :

- L’appui déclaré au programme, qui bénéficie de l’aval de Sa Majesté, se traduit-il par des synergies effectives, ou y a-t-il de la résistance à son exécution intégrale ?
- La formulation du programme et les modalités de résorption sont-elles alignées sur les besoins et les demandes exprimées des ménages bénéficiaires ?
- La participation financière attendue des habitants des bidonvilles est-elle réaliste, et les nouveaux dispositifs d’accès au financement du logement amélioreront-ils l’accessibilité des opérations de résorption ?
- Les mécanismes pour l’accompagnement social et la participation de la population ciblée par les opérations de résorption sont-ils appropriés et opérationnels sur le terrain ?

Pour répondre à ces questions, une analyse des parties prenantes et une enquête qualitative sur les ménages et les attitudes individuelles dans un échantillon de six bidonvilles urbains à Agadir, Casablanca et Larache ont été réalisées avec l’intervention d’une entreprise marocaine et de deux consultants internationaux. Un atelier national des parties prenantes s’est tenu conjointement avec le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme en mai 2005 pour valider et discuter les résultats de ces deux premiers produits. Une analyse des avantages et

des impacts négatifs a été réalisée par l’équipe de la Banque mondiale, ce qui a conduit à la formulation de leçons de politique et de recommandations en vue de l’amélioration du programme.

L’**analyse des parties prenantes** a révélé que de nombreux acteurs clés avec des niveaux d’influence élevés appuient VSB. Il y a beaucoup d’enthousiasme pour la nouvelle approche au niveau de la ville du programme « Villes sans bidonvilles ». Il existe toutefois des défis systémiques qui pourraient ralentir l’exécution de VSB telle qu’elle est prévue et qui pourraient compromettre ses chances de réussite. Une collaboration inadéquate et l’incohérence qui en résulte au sein des organes nationaux, régionaux et des collectivités locales posent une menace pour la réalisation des objectifs du programme.

L’urgence de l’achèvement du programme VSB semble exacerber le niveau insuffisant de coordination institutionnelle ainsi que l’attention des acteurs, qui est axée sur les aspects techniques plutôt que sur l’accompagnement social et la participation dont le besoin se fait tellement ressentir. Des incitations insuffisantes sont actuellement en place pour déclencher la participation active des habitants des bidonvilles, l’intervention des banques et des institutions de micro-finance pour fournir le crédit, et motiver les promoteurs à s’engager dans la construction de logements.

L’**enquête qualitative** a révélé la grande hétérogénéité de la population ciblée, qui s’installe dans les bidonvilles sur des trajectoires descendantes ou ascendantes, liées à la migration des zones rurales, aux mouvements à l’intérieur de la ville, au déplacement en provenance d’autres bidonvilles ou à la recherche d’un logement plus abordable. Leur revenu varie d’un niveau de misère pour environ 15 à 30 pour cent des résidents, à un niveau à peine suffisant pour un autre tiers, et à un niveau suffisant pour le reste. Leur attitude vis-à-vis du crédit est caractérisée par la méfiance générale envers les banques et les transactions financières formelles.

L’organisation sociale dans les communautés des bidonvilles est faible et ponctuelle, se traduisant souvent par des tentatives spécifiques d’amélioration de l’accès aux services. Les attitudes diverses vis-à-vis de l’organisation communautaire sont liées à l’âge, au sexe, au niveau d’éducation, à l’accès à l’information et aux liens familiaux, les résidents les plus vulnérables étant également les moins enclins à la participation sociale.

Les espoirs des habitants des bidonvilles par rapport au programme VSB sont tout à fait déterminés par leurs expériences avec des interventions publiques précédentes et par la qualité de l’interaction avec les représentants des autorités qui ont réglé leur statut précaire d’occupation et leurs tentatives d’améliorer la permanence des logements. Les résidents semblaient mal informés ou non informés sur le programme au-delà des promesses publiques du Roi, et ils n’ont pas ressenti de changement par rapport aux modalités dirigistes antérieures de résorption des bidonvilles. L’espoir, la méfiance et la résistance potentielle au programme varient, mais il existe une volonté d’intervenir dans la définition des opérations de résorption.

L’**analyse des avantages et des impacts négatifs** a fait comprendre les pour et les contre des quatre modalités de résorption appliquées par le MHU : restructuration in situ, production de parcelles partiellement viabilisées, production de parcelles entièrement viabilisées et production d’appartements, révélant que chacune d’entre elles a des impacts négatifs involontaires, tels que la diminution de l’accès aux emplois et aux services sociaux. Le degré d’adaptation des modalités de résorption à la demande des différents segments sociaux de la population a montré que la restructuration in situ et les parcelles entièrement viabilisées répondent à la demande du plus grand nombre des groupes sociaux vivant dans les bidonvilles.

L’accessibilité des solutions de résorption varie du niveau élevé pour les moins chères (restructuration in situ) au niveau faible pour les plus chères (production d’appartements). Le coût subventionné des solutions de résorption tient la comparaison avec les coûts de l’acquisition d’un logement de bidonville, à l’exception des appartements, qui sont de deux à

trois fois plus chers. En fonction de l’information qualitative sur les revenus des résidents, il apparaît qu’un tiers d’entre eux ne sont pas en mesure de se permettre une contribution financière, alors qu’un autre tiers serait en mesure de se permettre l’achat d’un appartement. La résorption entraîne souvent des pertes économiques telles que le coût ajouté des services, la perte du revenu et les coûts du transport en raison de l’éloignement de certains sites de réinstallation, et ces éléments contraignent ultérieurement les budgets déjà très serrés des résidents.

Les prêts hypothécaires garantis devraient accroître l’accessibilité aux solutions de résorption, car ils rendraient possible la participation financière des ménages des bidonvilles pour tous, sauf pour ceux qui sont dans la misère. Toutefois, à fin 2005 le Fonds de garantie n’a appuyé que 2.900 prêts, dont à-peu-près 600 seulement ont été destinés aux bénéficiaires du programme VSB. Les banques commerciales ont été réticentes à s’aventurer dans un marché qui leur est inconnu et dans lequel les coûts des transactions et les risques politiques sont élevés. Le Gouvernement a préparé un programme de formation au crédit qui devrait être utile, sauf qu’il ne l’a pas encore mis en œuvre. Les dispositifs d’épargne logement n’ont pas encore été créés, en attendant la définition de l’incitation financière qui encouragerait les chefs des ménages à épargner en vue de la future acquisition d’un logement.

Partie III : Leçons de politique

Pour résumer, il semble que l’appui national global au programme est atténué par une certaine résistance locale à ses objectifs et ses modalités déclarées et que certaines parties prenantes importantes, telles que les habitants des bidonvilles eux-mêmes, les promoteurs privés et les institutions financières responsables des mécanismes de crédit, ne se sont pas engagés réellement dans la poursuite des objectifs du programme.

Il apparaît également que les modalités de résorption ne sont que partiellement adaptées aux besoins divergents des divers segments sociaux existant au sein de la population des bidonvilles et qu’elles sont appliquées avec une connaissance préalable très limitée des demandes ou des préférences des ménages habitant dans les bidonvilles. Un pourcentage important de ces habitants, qui vivent dans la misère, ne peut pas contribuer aux coûts du programme, et l’accessibilité d’ensemble de certaines modalités de résorption, la plus notable étant les appartements, est douteuse.

L’accompagnement social et la participation, définis dès le lancement du programme et considérés comme deux de ses principales innovations, ne sont pas encore appliqués dans la préparation et la gestion des opérations de résorption, alors que la gestion technique met en relief l’exécution des travaux de construction comme étant la mesure globale de la réussite du programme.

L’étude souligne le besoin de compléter les opérations de résorption, qui se limitent actuellement aux améliorations au logement, par la mise en place d’un meilleur accès aux services municipaux et communautaires, aux dispositifs de protection sociale et de filet de protection et aux activités génératrices de revenu. Ceci serait d’un grand recours à la réalisation des objectifs d’allègement de la pauvreté du programme, et l’Initiative nationale de développement humain (INDH) récemment lancée pourrait représenter cette opportunité.

Les limitations décrites ci-dessus soulignent les risques auxquels se heurte le programme en ce qui concerne la réalisation de ses objectifs. Ces risques restent gérables si le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme est disposé à en tenir compte et à introduire les révisions nécessaires aux mécanismes de conception et d’exécution du programme.

Deux études de cas internationales, l’une de la Thaïlande et l’autre du Brésil, ont été examinées pour mettre en relief la façon dont peuvent être atteintes la participation des

communautés des bidonvilles à la formulation et l’exécution d’un programme national de résorption ainsi que l’intégration des infrastructures, de l’habitat et des investissements sociaux.

L’AISP se termine par les recommandations de politique suivantes, formulées dans un esprit de partenariat au vu d’améliorations possibles du programme VSB. Les quatre premières sont liées à l’adaptation du programme à la population bidonvilloise :

- 1. Une approche plus flexible de l’offre des solutions d’habitat pour les ménages individuels des bidonvilles devrait être développée et appliquée.*
- 2. Les besoins du segment le plus vulnérable de la population des bidonvilles qui ne peut se permettre aucun type de participation financière devraient être traités dès le stade de la planification des opérations.*
- 3. L’accompagnement social et la participation devraient être rapidement intensifiés aux niveaux central et local et devenir partie intégrante des opérations de résorption.*
- 4. En partenariat avec l’INDH, il faudrait répondre aux besoins d’accès aux services municipaux et communautaires et aux activités génératrices de revenus des ménages des bidonvilles.*

Les quatre dernières recommandations de politique sont liées à la durabilité du programme :

- 5. Il faudrait réviser la structure financière du programme, qui compte actuellement sur une participation des bénéficiaires de l’ordre de 70 pour cent.*
- 6. Il faudrait intensifier rapidement l’accès au crédit hypothécaire pour améliorer l’accessibilité des solutions de résorption et la participation financière des bénéficiaires.*
- 7. Le MHU devrait investir des ressources plus importantes dans la gestion du programme VSB, tant au niveau central que local, afin de maximiser ses chances de réussite.*
- 8. Le calendrier du programme devrait être révisé pour s’aligner sur des projections de réalisation plus réaliste et éviter les incitations potentiellement perverses du calendrier actuel.*

Introduction

Le présent rapport est l’aboutissement de la collaboration entre la Banque mondiale et le Ministère marocain de l’Habitat et de l’Urbanisme, qui s’est établie en janvier 2005 pour évaluer les impacts probables du Programme Villes sans bidonvilles en termes de développement social et d’atténuation de la pauvreté. L’étude a été menée en parallèle à la préparation et l’évaluation du Prêt de Développement du Secteur de l’Habitat, qui appuie l’agenda du Gouvernement dans le secteur de l’habitat, dont le programme national de Villes sans bidonvilles. Les résultats préliminaires de l’analyse d’impact social et sur la pauvreté ont été intégrés dans la formulation du Prêt, et les résultats définitifs devraient peser sur son exécution.

L’étude se propose de répondre aux questions suivantes :

- L’appui déclaré au programme, qui bénéficie de l’aval de Sa Majesté, se traduit-il par des synergies effectives et y a-t-il de la résistance à son exécution intégrale ?
- La formulation du programme et les modalités de résorption sont-elles alignées sur les besoins et les demandes exprimées des ménages bénéficiaires ?
- La participation financière attendue des habitants des bidonvilles est-elle réaliste, et les nouveaux dispositifs d’accès au financement du logement amélioreront-ils l’accessibilité des opérations de résorption ?
- Les mécanismes pour l’accompagnement social et la participation de la population ciblée aux opérations de résorption sont-ils appropriés et opérationnels sur le terrain ?

Pour répondre à ces questions, l’étude comprenait une analyse des parties prenantes et une enquête qualitative sur les ménages et les attitudes individuelles dans un échantillon de bidonvilles urbains. Ces dernières ont fourni la base pour une analyse détaillée des avantages et des impacts négatifs. Des leçons de politique ont été tirées de cette série d’analyses et des deux cas internationaux de résorption, et ont permis de cerner les risques et les limitations de la formulation actuelle du programme et de faire des recommandations en vue de son amélioration.

La Partie I du présent rapport résume le contexte de politique et les orientations générales du programme de réforme du secteur de l’habitat lancé par le Gouvernement et appuyé par la Banque mondiale. Les caractéristiques du programme Villes sans bidonvilles sont décrites, ainsi que l’état de son exécution à la mi-2005. Les réformes du financement de l’habitant qui font pendant au programme, à savoir les fonds de garantie et les mécanismes d’épargne logement sont également discutées.

La Partie II résume les résultats de l’Analyse d’impact social et sur la pauvreté menée sur le programme Villes sans bidonvilles et ses instruments financiers apparentés. Les résultats de l’analyse des parties prenantes et ceux de l’enquête qualitative, menée dans six bidonvilles échantillons, sont également présentés. Sur cette base, les avantages probables et les impacts négatifs du programme sur la population cible sont discutés, en analysant l’adaptation des modalités de résorption aux besoins des résidents. L’accessibilité de ces options de résorption est examinée, à la fois en l’absence et en présence d’accès au financement de l’habitat.

La Partie III décrit les principaux risques et les principales limitations de la formulation du programme actuel, et présente deux cas internationaux de résorption qui ont un intérêt pour l’expérience marocaine dans les domaines de l’accompagnement social et de la participation des communautés à la formulation et l’exécution des opérations, et dans l’intégration des améliorations de l’infrastructure physique dans les investissements pour le développement social. Le rapport se conclut par une série de recommandations de politique qui ont pour but de contribuer à l’amélioration de la formulation du programme Villes sans bidonvilles.

PARTIE I : LES REFORMES DU SECTEUR DE L’HABITAT

1. LES REFORMES DU SECTEUR DE L’HABITAT AU MAROC ET L’APPUI DE LA BANQUE MONDIALE

1.1 La nouvelle approche du Gouvernement au secteur de l’habitat et le programme de réforme

Le Gouvernement du Maroc (GM) a décidé de réformer le secteur de l’habitat en 2003 et a demandé l’appui de la Banque mondiale pour résoudre le problème du marché dysfonctionnel de l’habitat au Maroc et pour mettre à exécution son programme d’habitat social. En 2003, environ 900.000 ménages marocains, soit environ 5 millions de personnes et un tiers de la population urbaine, vivaient dans des logements inférieurs aux normes, dont 270.000 ménages vivaient dans des bidonvilles¹. Les caractéristiques générales des bidonvilles marocains sont liées aux droits d’occupation non existants ou controversés, au manque total ou partiel d’infrastructure et de services in situ (tels que l’adduction d’eau, l’assainissement, l’électricité, pavement et électricité des rues, évacuation des déchets solides), et aux logements de fortune surpeuplés.

Au cours des 20 dernières années, l’habitat informel s’est développé plus rapidement que l’habitat formel et ce, en dépit des efforts du Gouvernement pour résoudre le problème. Les principaux problèmes du marché de l’habitat sont de nature structurelle, tant du côté de l’offre, du fait que la production de logements abordables a été entravée par un nombre de facteurs systémiques du secteur, que du côté de la demande, étant donné que les familles à revenus modestes n’ont pas été aidées de manière adéquate.

Les principaux problèmes du secteur qui ont été identifiés dès le début de la réforme comprenaient : a) procédures de titres fonciers et d’enregistrement longues et lourdes menant à une pénurie de terrains urbains pour l’aménagement ; b) urbanisation et pratiques de zonage, normatives d’aménagement et de construction qui mènent à des coûts élevés d’aménagement urbain ; c) une baisse brutale de la disponibilité de logements résidentiels du fait que le cadre juridique en place est interprété comme favorisant les droits des locataires par rapport aux droits des propriétaires ; d) un accès limité aux produits et crédit hypothécaires pour les ménages à revenus modestes du secteur formel, et pas d’accès au crédit hypothécaire pour les ménages à revenus modestes ayant des revenus informels ou irrégulier, qui n’étaient par conséquent pas en mesure d’avoir accès au marché régulier de l’habitat ; e) une série de subventions et d’allègements fiscaux au secteur de l’habitat, dont nombreux d’entre eux sont régressifs et qui représentaient en 2003 un coût budgétaire d’environ 5 milliards de DH par an, soit 1,2 pour cent du PNB ; f) un cadre institutionnel caractérisé par une coordination insuffisante entre le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme (MHU) et le Ministère des Finances et de la privatisation (MFP) et une mauvaise performance globale des compagnies parapubliques de l’habitat ; g) des programmes de logements sociaux qui se sont avérés insuffisants pour satisfaire la demande et la satisfaction de leurs populations cibles.

En 2004, le GM a initié un programme de réforme très complet dans une tentative de tenir compte à la fois du côté de l’offre et du côté de la demande du secteur de l’habitat. La nouvelle stratégie se fonde sur la volonté de laisser le secteur privé jouer le rôle de chef de file dans l’offre d’habitat, d’améliorer l’environnement institutionnel et réglementaire du secteur de l’habitat, et d’accroître l’accessibilité à l’habitat par les ménages à revenus modestes au

¹ Le reste comprenait 540.000 logements construits illégalement mais d’une qualité de construction appropriée, et 90.000 logements menaçaient de s’effondrer, principalement ceux concentrés dans les centres historiques urbains.

moyen d'interventions mieux ciblées et induites par le marché. L'objectif du Gouvernement est de produire 100.000 logements sociaux par an (y compris les parcelles viabilisées et les unités de logement) jusqu'à 2010. Le programme du Gouvernement comporte trois volets de réforme stratégique :

- a) Réformer le cadre juridique de l'aménagement urbain pour réduire les coûts des terrains viabilisés et promouvoir un aménagement urbain régulier, créer un environnement juridique et budgétaire pour le marché locatif et réformer la taxation de l'immobilier et les subventions au logement ;
- b) Formuler et appliquer une nouvelle approche du logement social faisant intervenir un programme national de résorption de bidonvilles et d'aménagement de parcelles viabilisées ou semi viabilisées pour satisfaire la demande de logements à faible coût ;
- c) Mieux cibler les subventions publiques et élargir l'accès au financement hypothécaire pour les groupes à revenus modestes, en particulier les ménages ayant des revenus irréguliers ou informels, en infléchissant en leur faveur le soutien du Gouvernement.

1.2 Le Prêt de développement du secteur de l'habitat de la Banque mondiale

La Banque mondiale est à nouveau intervenue dans le secteur de l'habitat au Maroc en 2003, lorsque les nouvelles priorités pour l'assistance de la Banque ont été convenues avec le Gouvernement et l'habitat a été choisi avec l'éducation, l'agriculture et la gestion du secteur public pour des opérations de prêt prioritaires. Après six mois d'assistance technique, en septembre 2003 le GM a demandé une opération d'ajustement pour appuyer la formulation et l'exécution des réformes du secteur de l'habitat, qui a été identifiée en octobre de la même année. La préparation du Prêt de développement du secteur de l'habitat (PDSH) a commencé au début de 2004 et s'est terminée au début de 2005. Le 30 juin 2005, le PDSH a été approuvé par le Conseil d'administration et le prêt de 150 millions de \$EU est entré en vigueur le 24 août 2005.

Les objectifs de développement du PDSH sont de : (i) renforcer l'environnement institutionnel, réglementaire et budgétaire pour faciliter le fonctionnement du marché de l'habitat et l'émergence de solutions de marché aux contraintes et aux besoins du secteur de l'habitat ; et (ii) accroître l'accès des ménages à revenus modestes et très désavantagés à des logements plus abordables et de meilleure qualité.

Le Prêt appuie le premier objectif au moyen de réformes de politique et de mesures destinées à moderniser les normes et réglementations de l'aménagement urbain, à restructurer et recentrer les agences et entreprises publiques du secteur de l'habitat, et à rationaliser et simplifier les taxes et subventions relatives à l'immobilier. Le deuxième objectif est appuyé par des réformes et des mesures pour étendre la résorption des bidonvilles et les programmes de logements sociaux urbains à l'aide d'approches favorables au marché, améliorer l'efficacité du marché locatif résidentiel et élargir l'accès du secteur informel et des ménages à revenus modestes au financement hypothécaire basé sur le marché.

Les avantages escomptés de cette opération comprennent : a) une amélioration des conditions de vie des pauvres du milieu urbain qui proviendrait de l'élimination progressive des bidonvilles existants et de l'offre accrue de logements à faible coût ; b) une utilisation plus efficace des ressources affectées aux programmes de logements sociaux ; c) un accès renforcé au financement hypothécaire pour les pauvres du milieu urbain à travers des mécanismes de fonds de garantie et des mécanismes d'épargne au logement ; d) un coût réduit des terrains en raison de normes d'aménagement plus efficaces ; e) des subventions publiques mieux ciblées au secteur de l'habitat ; et f) la création d'emplois en raison de l'accroissement des activités de construction. Le Prêt devrait également donner un fort élan de confiance aux

marchés financiers de l’habitat qui aiderait à atténuer les risques et à renforcer la volonté de la communauté des donateurs à appuyer le programme de réforme du Gouvernement.

Les efforts du Gouvernement pour formuler et exécuter un programme national de résorption des bidonvilles ont abouti en 2004 au lancement du programme Villes sans bidonvilles (VSB) qui est devenu depuis le programme phare des réformes du secteur de l’habitat. Pour en assurer la réussite et afin de favoriser un meilleur accès au logement en général par les ménages ayant des revenus modestes et/ou irréguliers, le Gouvernement a également appuyé diverses réformes du financement hypothécaire.

2. LE PROGRAMME VILLES SANS BIDONVILLES

2.1 Les bidonvilles et les programmes passés de leur résorption au Maroc

Le Gouvernement a actualisé sa base de données des bidonvilles et de leur population en 2003. Il a enregistré la présence d’environ 270.000 ménages bidonvillois, dont environ 212.000 vivent dans 885 bidonvilles dans 70 zones urbaines. Dix-huit de ces 70 villes comprennent 82 pour cent de la population bidonvilloise. Les villes des plaines côtières dans le triangle Casablanca-Fès-Tanger ont la plus grande concentration de bidonvilles urbains. Sur les 885 bidonvilles, 509 (58 pour cent) comptent une population de moins de 100 ménages, 280 (31 pour cent), une population entre 100 et 500 ménages et 97 (11 pour cent) une population de plus de 500 ménages.

L’emplacement des bidonvilles varie, pour aller d’enclaves au sein du tissu urbain qui datent parfois d’avant l’Indépendance de 1956, à des bidonvilles plus récents à la périphérie des villes, souvent situés dans des sites dangereux tels que des ravins, des terrains instables ou dans la proximité immédiate de rails de chemin de fer et autres infrastructures principales. L’accès aux services de santé et d’éducation, aux marchés, au transport urbain et aux possibilités d’emploi dépend fortement de l’emplacement et de l’âge des bidonvilles mais il est en général insuffisant.

Le Maroc a plusieurs décennies d’expérience en matière de résorption des bidonvilles, mais la présence de ces bidonvilles informels dans le contexte des zones urbaines a augmenté régulièrement, en raison des pressions constantes de la croissance géographique, de l’urbanisation et des dysfonctions du marché des terrains urbains et de l’habitat. Après une diminution temporaire à la fin des années 80, la population bidonvilloise a de nouveau fortement augmenté au début des années 90, et les bidonvilles ont continué à se multiplier à un taux de 4 pour cent par an.

La nouvelle stratégie de résorption des bidonvilles au Maroc a émergé d’une période d’évaluations intenses des interventions du passé. Le Gouvernement a lutté contre la prolifération de l’habitat insalubre depuis les années 50, mais la croissance constante de ces bidonvilles a été une manifestation des difficultés du Gouvernement à résoudre le problème de manière appropriée. Les problèmes principaux comprennent l’augmentation des prix des terrains, les régulations complexes de l’aménagement urbain, la disponibilité insuffisante de financement public, les ressources financières insuffisantes des bénéficiaires, l’implication limitée des autorités locales, et les responsabilités mal définies entre les différents acteurs gouvernementaux, quasi-publics et privés aux niveaux régional et national. Des formulations de projet rigides, ainsi qu’une consultation inadéquate et insuffisance de la population ciblée dans la préparation des opérations de résorption de l’habitat insalubre, ont souvent compromis l’acceptation et le soutien nécessaires des bidonvillois. Les opérateurs publics de l’habitat ont dans le passé négligé systématiquement les dimensions sociales de la résorption de l’habitat insalubre et ont accordé peu d’attention au suivi et à l’évaluation des résultats.²

2.2 Caractéristiques générales du programme Villes sans bidonvilles

Le programme national Villes sans bidonvilles a comme but celui de fournir un logement décent aux 212.000 ménages vivant dans des bidonvilles urbains à travers le Maroc d’ici

² DHSFAF (2004) Etude relative à la résorption de l’habitat insalubre – redéfinition des méthodes d’intervention – Synthèse générale

2010.³ Ce programme phare a été officiellement soumis au Roi en juillet 2004, trois ans après le Discours Royal du 20 août 2001, dans lequel le logement social et les efforts du Gouvernement pour lutter contre l’habitat insalubre ont été élevés au rang de priorité nationale. Les résultats des évaluations d’interventions antérieures en matière de résorption de l’habitat insalubre ont donné lieu à une série de leçons et de suggestions, donnant un nouvel élan à un réengagement intégral dans la lutte contre l’habitat insalubre. Les bombes de Casablanca en mai 2003, qui ont été lancées par des terroristes dont la plupart vivaient dans ces bidonvilles, ont instillé une notion de l’urgence encore plus grande dans l’engagement à éliminer les bidonvilles en tant que pépinières de comportements antisociaux.

Les principes fondamentaux de la nouvelle stratégie de résorption de l’habitat insalubre du Gouvernement sont les suivants : a) l’intégration d’opérations ponctuelles à l’échelle de la ville ; b) des engagements contractuels des acteurs publics et privés dans les efforts d’éradication des bidonvilles ; c) la fourniture accrue de logements sociaux par les promoteurs privés, et d) l’implication de la population bidonvilloise à travers un processus d’accompagnement social et de participation. Pour réaliser ses objectifs, le Gouvernement a mobilisé le Fonds de Solidarité de l’Habitat, alimenté par une taxe sur la vente de ciment dédiée aux programmes d’habitat social. Le Gouvernement a également mobilisé les réserves de terrains publics pour la résorption des bidonvilles et la construction accrue de logements sociaux, et il a créé des incitations financières pour permettre aux ménages ayant des revenus modestes et/ou irréguliers d’avoir accès aux avantages du programme de résorption et de logements sociaux.

Contrairement à des interventions antérieures qui peuvent avoir ciblé seulement certains bidonvilles ou des besoins localisés de résorption, Villes sans bidonvilles adopte une approche au niveau de la ville. Tous les bidonvilles doivent être rassemblés dans une solution intégrée basée sur la maille urbaine de la ville et les réserves de terrains disponibles. Tout en restant un programme du Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme, VSB est présenté comme un partenariat avec les principales parties prenantes, tout particulièrement les autorités locales et régionales, les promoteurs immobiliers des secteurs public et privé, ainsi que les bidonvillois. Le Manuel d’opérations du programme stipule les règles de cette approche de mise en œuvre et définit les responsabilités devant être couvertes par les différents partenaires concernés. Pour chacune des villes concernées, les accords contractuels clarifient et exposent les responsabilités des différents acteurs publics aux niveaux national et local.

Les modes d’intervention du programme consistent en : a) la restructuration in situ du bidonville avec les routes, le drainage et l’adduction d’eau, l’éclairage public et les réseaux d’électricité ; b) la production de parcelles entièrement ou partiellement viabilisées⁴ sur les terrains urbains, sur lesquelles les ménages construiront de nouveaux logements ; et c) la construction d’immeubles d’appartements pour y transférer les ménages bidonvillois. Le choix de la méthode d’intervention dépendra du contexte spécifique de chaque ville ainsi que de la taille des bidonvilles. Les projections du programme pour l’emploi de ces modalités opérationnelles sont présentées au Tableau 1.

Villes Sans Bidonvilles englobe toutes les opérations de résorption, incluant celles qui étaient conçues ou exécutées par le MHU et les opérateurs publics de l’habitat avant le lancement du programme en 2004. Elles représentent environ un tiers de tous les ménages bidonvillois sous considération. Les deux tiers restants devaient être programmés à compter de 2004, avec environ 30 pour cent à programmer en 2004 seulement, et le reste devant suivre (voir Tableau 1).

³ Les 58.000 ménages restants vivant dans des bidonvilles ruraux ne sont pas couverts par ce programme.

⁴ Zones d’aménagement progressif (ZAP), où l’infrastructure in situ sera fournie au fil des années alors que les ménages construisent sur leurs parcelles.

Tableau 1. Tranches et modes d’intervention du programme Villes sans bidonvilles

| | Intervention modes (nombre de ménages) | | | | |
|---------------------|--|-----------------------------------|---|--------------------------------|----------------|
| | Restructuration in situ | Parcelles entièrement viabilisées | Parcelles partiellement viabilisées (ZAP) | Logements entièrement terminés | Total |
| Commencé avant 2004 | 16.834 | 34.930 | 1.306 | 15.211 | 68.290 |
| Engagé en 2004 | 20.873 | 26.555 | 1.584 | 13.148 | 62.460 |
| Après 2004 | 24.792 | 12.553 | 28.757 | 15.768 | 81.870 |
| Total | 62.508 | 74.038 | 31.647 | 44.127 | 212.320 |
| | 29 % | 35 % | 15 % | 21 % | 100 % |

Source : MHU, Programme VSB, Orientations stratégiques et programmation, septembre 2004

La mobilisation des terrains a été un problème dans le passé et a empêché le développement de logements sociaux et d’opérations de résorption. Pour atténuer la contrainte foncière, le Gouvernement a procédé à deux transferts massifs de terres publiques au Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme. Le premier, de 3.400 hectares, a été convenu en décembre 2003, et le second, de 5.000 hectares, a été convenu en octobre 2004.

Cette injection importante de terrains urbains a deux objectifs principaux : tout d’abord, fournir des terrains à Villes sans bidonvilles; et ensuite, mettre sur le marché une offre suffisante de terrains en ouvrant de vastes zones nouvelles à l’aménagement dans les Zones d’urbanisation nouvelle. La quantité de terrains requise pour exécuter le programme national de résorption des bidonvilles a été estimée à environ 5.180 ha par le MHU. Sur les 70 villes couvertes par le programme, la moitié sont concernées par les transferts de terrains du domaine public : 19 ont des terrains publics en excès des besoins de résorption, et 16 ont un montant de terrains publics qui est suffisant pour la moitié seulement des besoins du programme. Toutefois, les contrats ne sont signés avec les villes que lorsque tous les besoins fonciers des opérations locales ont été satisfaits et si le foncier public est insuffisant, les collectivités locales apportent leurs propres réserves foncières et dans certains cas, des terrains privés sont achetés.

Tableau 2. Nécessités foncières et financières du programme Villes sans bidonvilles

| | Nombre de ménages | Superficie de foncier urbain requis (ha) | Coût (millions de DH) | Subventions (millions de DH) | Contributions bénéficiaires (millions de DH) |
|---------------------|-------------------|--|-----------------------|------------------------------|--|
| Commencé avant 2004 | 28.290 | 1.663 | 6.537 | 1.818 | 4.719 |
| Engagé en 2004 | 62.160 | 1.411 | 4.882 | 1.564 | 3.318 |
| Après 2004 | 81.870 | 2.106 | 5.700 | 2.035 | 3.665 |
| Total | 212.320 | 5.180 | 17.119 | 5.417 | 11.702 |

Source : MHU, Programme VSB, Orientations stratégiques et programmation, septembre 2004

Le MHU a estimé l’enveloppe budgétaire du programme VSB à environ 17 milliards de DH, dont environ un tiers, soit environ 5,4 milliards de DH seraient couverts par les subventions publiques. Il est probable que le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme sera le seul contribuant public au programme, grâce à l’allocation de ressources budgétaires et de fonds réservés au logement social, alors que les municipalités peuvent apporter une contribution en foncier, si disponible, devant également s’engager à empêcher la formation de nouveaux bidonvilles dans leur juridiction. Les autres deux tiers des coûts du programme, soit environ 11,6 milliards de DH, devraient provenir des contributions financières au programme par les bénéficiaires eux-mêmes (voir Tableau 2).

2.3 Etat de l’exécution à compter de la fin 2005

Le Gouvernement a réussi à attirer un soutien international pour son programme de Villes sans bidonvilles. En octobre 2004, la Banque européenne d’investissement (BEI) a approuvé un prêt de 71 millions d’Euro à HAO pour la construction d’infrastructure hors site pour son aménagement de terrains et les opérations VSB. L’Agence française de développement (AFD) a approuvé en novembre 2004 un prêt de 50 millions d’Euro à HAO pour l’exécution de quelques opérations de résorption de bidonvilles. Un don de l’UE de 90 millions d’Euro sur le programme MEDA a été approuvé en novembre 2005 pour appuyer la mise en œuvre des programmes de lutte contre l’habitat insalubre ainsi que la réalisation d’équipements collectifs en proximité des quartiers ciblés. Un don de 0,5 million de \$EU a été approuvé par l’Alliance des Villes pour fournir une assistance technique au MHU en vue de l’exécution du programme VSB.

Holding Al Omrane (HAO) a été établi en 2004 en tant que successeur de l’Agence nationale de lutte contre l’habitat insalubre (ANHI) dans le but d’incorporer tous les opérateurs publics de l’habitat, et sa structure de gestion sous forme d’une Holding Company sous la tutelle d’un Comité de surveillance a été établie en 2005. HAO a incorporé en 2004 deux autres entreprises publiques de logement et se prépare à incorporer les sept entreprises régionales qui restent.

En mai 2005, au titre de la préparation du PDSH avec la Banque mondiale, le MHU a préparé un plan d’exécution détaillé pour le programme Villes sans bidonvilles⁵. Ce document spécifie les objectifs annuels en vue de l’achèvement du programme en 2010 et le rôle des comités nationaux et locaux pour contrôler l’exécution du programme ; il souligne l’importance de l’accompagnement social et de la participation en tant que composante essentielle du programme, met en relief le rôle critique de l’accès au crédit pour assurer le recouvrement des coûts, et définit les activités qui seront entreprises par le MHU pour le suivi et l’évaluation des résultats du programme.

Une division a été établie au sein du Département du logement social du MHU pour la gestion du programme, et compte cinq employés. Sa fonction est de contrôler le processus de signature et administratif des conventions opérationnelles avec les opérateurs publics et privés (en liaison avec les services responsables au Ministère des Finances et de la Privatisation), d’assurer le suivi et évaluation du programme, et de gérer un futur observatoire de l’habitat informel au Maroc.

A partir de la fin 2005, 41 contrats de villes ont été signés entre le MHU et les parties concernées. De nouvelles conventions pour les opérations de résorption ont été signées avec des opérateurs publics et privés couvrant 61.000 ménages au cours de 2004 (par rapport à une

⁵ MHU, Programme Villes sans bidonvilles, Plan de mise en oeuvre, mai 2005

cible de 62.000), et 69.000 ont été signés au cours de 2005, amenant à 60 pour cent la programmation globale des opérations. Cependant, en ce qui concerne leur achèvement, les données disponibles au MHU indiquent qu’à la fin 2005, 24.500 unités seulement ont été livrées aux ménages bidonvillois, par rapport à une cible de 43.000, tandis que 11.000 unités de résorption restaient à commercialiser, faute de volonté des ménages-cible de les acquérir.

L’accompagnement social et la participation à l’exécution des opérations de résorption ont été incorporés dans quelques opérations en cours, où les opérateurs ont rallié le soutien de l’Agence de développement social (ADS), agence publique dont le mandat est celui de l’allègement de la pauvreté, ou de bureaux d’études spécialisés dans la maîtrise d’ouvrage social. Toutefois, cette composante essentielle du programme, qui a été déclarée comme l’une des principales innovations de Villes sans bidonvilles par rapport aux programmes publics antérieurs, semble loin d’avoir été généralisée dans sa mise en œuvre.

3. AMELIORER L’ACCES AU FINANCEMENT DE L’HABITAT

Le programme de réforme gouvernementale du secteur de l’habitat inclut une réorientation de l’appui au financement hypothécaire du secteur formel et de la classe moyenne en faveur des ménages à revenus irréguliers et/ou informels, dont les résidents des bidonvilles. Ces réformes se fondent sur trois mécanismes principaux : a) l’établissement du Fonds de garantie hypothécaire ; b) l’établissement de mécanismes d’épargne logement ; et c) l’extension des services de micro-finance au secteur de l’habitat.

3.1 *Fonds de garantie hypothécaire*

Plusieurs fonds de garantie hypothécaire ont été créés par le Gouvernement au début de 2004, dont l’un, FOGARIM, cible spécifiquement les ménages à revenus modestes et/ou irréguliers. Les banques commerciales sont maintenant invitées à étendre le crédit hypothécaire à cette clientèle. Il leur est garanti un recouvrement de 70 pour cent du capital restant dû en cas de défaut, qui proviendrait d’un fonds géré par la Caisse centrale de garantie (CCG), agence publique sous la tutelle du MFP. A cette fin, CCG gère actuellement un fonds de 200 millions de DH mis à disposition par le MHU avec des ressources affectées par le Fonds de solidarité de l’habitat (FSH). Conformément aux accords initiaux entre le MHU et le MFP, la capitalisation du fonds triplerait d’ici 2008, atteignant 600 millions de DH.

La population⁶ cible éligible peut emprunter à hauteur de 100% de la valeur de la propriété, avec une valeur plafond de 200.000 DH, équivalent au coût d’un appartement pour des revenus inférieurs à moyens. Les prêts éligibles à bénéficier de la garantie sont des hypothèques à taux fixe, avec un paiement mensuel fixe plafonné à 1.500 DH par mois.

Dans le contexte de Villes sans bidonvilles, l’accès au financement hypothécaire par les ménages bidonvillois semble revêtir une importance particulière, étant donné le niveau de la contribution financière attendue d’eux (70 pour cent des coûts globaux du programme en plus des coûts de la construction des logements⁷), et leur faible niveau de revenus et d’épargne. L’accès au crédit semble particulièrement critique pour les ménages destinés à être transférés dans des appartements, qui représentent environ 20 pour cent du total.

Au cours de sa première année et demi d’opération (mars 2004 à décembre 2005), environ 2.900 prêts hypothécaires ont été accordés par les banques avec l’aval de FOGARIM, essentiellement par la Banque centrale populaire et le Crédit immobilier et hôtelier, les deux plus grosses banques publiques. Ce modeste résultat, en particulier par rapport aux besoins de logement social et au niveau de capitalisation du Fonds, s’explique principalement par : a) l’information insuffisante de la population cible concernant la possibilité d’acquérir un crédit hypothécaire ; b) l’accessibilité réduite des logements actuellement sur le marché ; et c) le manque de familiarité de la population cible avec le système bancaire en général et réciproquement le manque de familiarité des banques commerciales avec cette clientèle à revenus modestes.

De la perspective des bénéficiaires, l’échéancier de remboursement fixe et le plafonds des remboursements mensuels peuvent poser des problèmes pour certaines catégories de ménages à revenus irréguliers, qui pourraient être disposés à payer davantage lorsqu’ils disposent de

⁶ Les critères incluent : nationalité marocaine ; preuve d’une activité génératrice de revenu, même si elle est irrégulière mais excluant l’emploi du secteur public ; preuve que le bénéficiaire ne possède pas d’autre propriété ; le bénéficiaire ne doit pas avoir bénéficié précédemment d’un prêt pour l’acquisition d’un logement social.

⁷ Dans le contexte de la restructuration in situ et des parcelles partiellement ou entièrement viabilisées.

trésorerie, et moins à d’autres époques de l’année. Plus généralement, la population cible du Fonds n’a même pas encore accès à un compte bancaire.

Les banques ont commencé à approcher les ménages plus aisés avec des revenus irréguliers ou informels (épiciers, chauffeurs de taxi, etc.) qu’ils connaissent mieux. L’accès au financement hypothécaire par les groupes à revenus plus modestes de la population informelle ne se produira que s’il y a un effort délibéré de leur transmettre davantage d’information et de combler le manque actuel de confiance entre la population cible (spécialement dans les cas des habitants de bidonvilles) et les institutions bancaires. Par conséquent, à la mi-2005 un programme de formation au crédit a été préparé par le MHU avec l’appui technique de la Banque, qui entrera en vigueur en 2006. Il ciblera en priorité les ménages bénéficiaires du programme Villes sans bidonvilles qui seront relogés dans des appartements et qui auront besoin de crédit pour faire face aux coûts relativement importants de l’acquisition du logement.

3.2 Mécanismes d’épargne logement

Pour accroître l’accès au crédit hypothécaire, le Gouvernement a décidé d’introduire des mécanismes d’épargne logement liés aux prêts hypothécaires. Un ménage qui est actuellement incapable d’obtenir un prêt hypothécaire à cause de ses revenus modestes et irréguliers établirait un mécanisme contractuel avec une banque commerciale afin d’économiser pendant trois ou quatre ans en faisant des paiements mensuels réguliers. Ceci lui permettrait : a) d’obtenir un crédit hypothécaire de la banque, qui pourrait représenter deux à trois fois la somme totale déposée pendant la période d’épargne ; b) de négocier un taux d’intérêt plus faible que celui du marché pour le capital à emprunter ; et c) d’obtenir une incitation financière publique à titre de récompense pour l’épargne et l’engagement envers le système bancaire.

Les accords entre le Gouvernement et la Banque stipulés au titre des conditions pour l’approbation du PDSH incluaient la définition de l’incitation financière publique pour la mi-2005 et son inclusion dans le projet de Loi de finances pour 2006, de sorte que les banques commerciales seraient en mesure d’offrir les mécanismes d’épargne logement aux ménages intéressés dès le début de 2006. Cependant, aucune mesure financière en appui de la création de l’épargne logement n’a été introduite dans la Loi de Finances 2006, et la mise en place de ce mécanisme de solvabilisation de la demande a été donc retardé d’au moins un an.

L’incitation financière, qu’elle soit fiscale ou budgétaire, sera probablement inférieure à l’escalade des prix des logements pendant la période d’épargne. C’est pour cette raison que les mécanismes antérieurs d’épargne logement offerts par les banques commerciales à leurs clients des classes moyennes ont été récemment désertés. Toutefois, pour les ménages qui n’ont aucune chance d’accéder à une hypothèque, les mécanismes d’épargne logement représenteront la possibilité de venir à bout de ces obstacles et d’acheter un logement formel

3.3 Services de micro-finance pour l’habitat

La loi du budget 2004 a ouvert la possibilité aux institutions de micro-finance (IMF) d’offrir du crédit au logement, avec un plafond de 30.000 DH par ménage. Les prêts au logement étaient exclus antérieurement des services des IMF, bien que les prêts à la consommation soient quelquefois utilisés par les ménages pour améliorer leur logement. Pendant 2004, les quatre plus grandes IMF ont commencé à développer des projets pilotes dans ce domaine, afin d’évaluer les coûts et d’être en mesure de fixer un prix correct à cette nouvelle activité. En 2005, le GM a accepté d’affecter des ressources du FSH à la promotion

de l’intervention accélérée des IMF dans le secteur de l’habitat social, dans l’espoir d’atteindre un nombre important de ménages nécessitant un appui financier pour construire ou réhabiliter leur logement. Deux protocoles d’accord ont été préparés par le MHU avec les deux IMF principales, et ils sont actuellement en cours d’examen par le MFP.

PARTIE II : L’ANALYSE D’IMPACT SOCIAL ET SUR LA PAUVRETE

4. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L’ÉTUDE

4.1 Objectifs et portée de l’AISP

L’objectif de l’analyse d’impact social et sur la pauvreté (AISP) est d’évaluer la réduction de la pauvreté et les impacts sociaux escomptés de certaines des réformes appuyées par le PDSH. Afin d’assurer la réussite des réformes et de maximiser leur probabilité de réaliser leurs objectifs de développement, il faut qu’il y ait une meilleure compréhension des caractéristiques et des attentes des bénéficiaires et des rôles des parties prenantes concernées. Au vu de l’importance du programme national de résorption des bidonvilles en tant que programme phare de la réforme du secteur de l’habitat, il a été décidé d’axer l’AISP essentiellement sur Villes sans bidonvilles. En raison de leurs complémentarités avec ce programme, les réformes du financement de l’habitat décrites ci-dessus ont également été incluses dans le travail de l’AISP.

L’AISP avait pour intention d’analyser qui sont les gagnants et les perdants des réformes proposées. L’étude devait examiner si les produits de l’habitat de Villes sans bidonvilles et les services financiers connexes répondent aux attentes et aux besoins des bénéficiaires visés. Elle devait apporter une meilleure compréhension du contexte et des circonstances de vie des bénéficiaires visés et permettre ainsi de mieux évaluer et anticiper des réponses probables de comportement aux réformes proposées. L’AISP devait également déterminer quels seraient les groupes qui pourraient appuyer les réformes et quels groupes pourraient s’y opposer, afin de forger des alliances des parties prenantes clés et de réduire les résistances.

Les principales questions de recherche auxquelles devait répondre l’AISP étaient les suivantes :

- L’appui déclaré au programme, qui bénéficie de l’aval de Sa Majesté, se traduit-il par des synergies efficaces et y a-t-il une résistance à son exécution à part entière ?
- La conception du programme et les modalités de résorption sont-elles alignées sur les besoins et les demandes exprimées par les ménages bénéficiaires ?
- La participation financière attendue des bidonvillois est-elle réaliste, et les nouvelles facilités d’accès au financement hypothécaire amélioreront-elles l’accessibilité des opérations de résorption ?
- Les mécanismes d’accompagnement social et la participation de la population ciblée aux opérations de résorption sont-ils appropriés et fonctionnent-ils sur le terrain ?

4.2 Partenariat avec le MHU et méthodologie de l’étude

La recherche a été faite en partenariat avec le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme, avec l’approbation de son Secrétaire général et l’intervention active de deux départements (Direction de la Promotion immobilière, DPI et Direction de l’Habitat social et des Affaires foncières, DHSAF). La DPI a chargé un de ses cadres de haut niveau d’être le principal homologue de l’équipe de la Banque pour toute la durée de l’étude, et deux autres cadres techniques, un de chaque département, ont pris une part active au travail de terrain et aux autres activités de recherche.

Le MHU est également intervenu activement dans la conception de la recherche, la collecte des données, la sélection des consultants nationaux, dans l’organisation conjointe avec la Banque mondiale de l’atelier des parties prenantes de l’AISP des 9 et 10 mai 2005, et dans l’examen des rapports des consultants résultant de l’étude qui ont alimenté le présent rapport.

Les sites de la recherche de terrain étaient six bidonvilles dans trois villes différentes, Larache, Casablanca et Agadir, et ils avaient été choisis conjointement avec le MHU. Les critères suivants étaient utilisés dans la sélection de l’échantillon des bidonvilles, pour maximiser la variabilité entre les emplacements : taille de la ville (petite, moyenne, grande) ; emplacement et taille du bidonville dans la ville (central, périphérique) ; bilan des opérations réalisées ou prévues (la signature des contrats de villes VSB en étant un indicateur). Deux bidonvilles par ville ont été sélectionnés, l’un situé dans le centre ville et l’autre à sa périphérie. Les bidonvilles situés au centre ville à Larache, Casablanca et Agadir, étaient respectivement Jnan El Bacha, Douar Skueila et Khiam Larrab. Les bidonvilles à la périphérie de Larache, Casablanca et Agadir étaient respectivement : Guadaloupé, Nakhil et Bakchich (voir un profil résumé des caractéristiques des bidonvilles à l’Annexe 1).

L’étude AISP s’est déroulée en trois phases :

La première phase (janvier -- février 2005) portait sur une analyse des parties prenantes qui examinait le paysage institutionnel par rapport au programme VSB et les mécanismes apparentés de financement hypothécaire. Les parties prenantes institutionnelles comprenaient environ 80 représentants des différentes couches de gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société civile. Cette phase incluait également du travail de terrain préliminaire dans les bidonvilles sélectionnés afin de développer une liste plus pointue de thèmes directeurs pour la recherche qualitative qui serait faite pendant la deuxième phase. Ce travail de terrain a été réalisé au moyen de marches transversales parmi les bidonvilles de l’échantillon, avec environ 30 réunions de groupe informelles qui comprenaient 125 personnes au total, et les visites d’environ 20 baraques. Les résultats préliminaires de la première phase ont été présentés aux dirigeants des départements concernés du MHU et ont été discutés avec eux. Deux membres du MHU ont pris une part active au travail de terrain de la première phase et ont fourni un apport important à la préparation de la deuxième phase.

La deuxième phase (mars -- avril 2005) consistait en une recherche qualitative sous la forme de groupes focaux et d’entrevues en profondeur avec les résidents et personnes ressource dans les six bidonvilles sélectionnés. L’objectif était d’examiner la situation des bidonvillois plus en détail en collectant l’information dans les cinq domaines suivants qui avaient émergé comme particulièrement pertinents lors de la première phase de recherche : a) moteurs des stratégies résidentielles des habitants des bidonvilles ; b) accès aux ressources financières et gestion de ces ressources, et attitudes vis-à-vis de l’épargne et du crédit ; c) structures communautaires et collectives présentes dans les bidonvilles ; d) attentes vis-à-vis du programme VSB et perceptions de ce programme ; e) attentes vis-à-vis de l’accompagnement social et la participation dans les opérations de résorption. Dix-neuf entrevues de groupes focaux et 66 entrevues individuelles en profondeur ont été faites avec des femmes, des hommes et des jeunes séparément. En fonction de ces données qui étaient préparées pour analyse par le bureau d’études marocain, un consultant international a préparé un rapport de synthèse (Annexe 3). Des extraits importants des entrevues avec les bidonvillois, articulés autour des cinq thèmes mentionnés ci-dessus, sont présentés à l’Annexe 2.

La troisième phase (mai -- octobre 2005) consistait en un atelier de parties prenantes pour présenter et discuter les résultats du travail de terrain des première et deuxième phases, avec l’intervention active des consultants internationaux et du bureau d’étude marocain ; la préparation des rapports des consultants et le rapport de l’atelier pour dissémination nationale, qui ont été revus et approuvés par le MHU en septembre, et la préparation du rapport par l’équipe de la Banque, en consultation étroite avec la direction du MHU.

La recherche de terrain effectuée était de nature qualitative pour plusieurs raisons clés. Les données quantitatives sur la population des bidonvilles, leur emplacement géographique et leurs caractéristiques socioéconomiques sont contradictoires et insuffisantes. Alors que le recensement mené à bien en 2004 offre une information plus détaillée sur la population des bidonvilles du Maroc, ses résultats ne seront disponibles qu’à la fin de 2005 seulement, et les recensements antérieurs ne couvrent pas adéquatement les habitants des bidonvilles. De plus, l’objectif de l’examen des impacts sociaux probables des réformes sur la population bidonvilloise requiert essentiellement une compréhension de sa complexité et diversité concernant les caractéristiques socioéconomiques, les événements négatifs de la vie, les stratégies de survie ainsi que les attentes et les espoirs des habitants. L’emphase du travail qui en résulte est par conséquent de présenter des preuves sous la forme de typologies (d’habitants des bidonvilles, de stratégies résidentielles, etc.) basées sur l’échantillon étudié, à partir desquelles des déclarations générales de l’impact attendu peuvent être formulées.

4.3. Résultats de l’atelier des parties prenantes

L’atelier du 9 et 10 mai 2005 a aidé à valider les conclusions du travail de terrain, mais il a également offert une opportunité de communiquer quelques messages clés aux décideurs et aux spécialistes techniques qui participaient aux débats. L’atelier a eu une large audience et une participation de haut niveau. Le Ministre chargé de l’Habitat et de l’Urbanisme et le Ministre du Développement social, de la Famille et de la Solidarité ont ouvert l’atelier auquel ont participé environ 120 représentants des parties prenantes institutionnelles du programme Villes sans bidonvilles. La télévision et la presse écrite marocaines ont couvert l’atelier de consultation de manière très complète.

Les résultats de l’atelier et le travail analytique ont eu un impact immédiat sur le dialogue de politique et ont renforcé la conception opérationnelle du PDSH du fait qu’il s’est tenu à la clôture de la préparation du Prêt. Les conclusions de la recherche ont mis en relief les lacunes spécifiques des mécanismes d’accès au crédit par les ménages des bidonvilles, ainsi que les limitations, les problèmes de définition et opérationnels de l’accompagnement social et de la participation à la résorption des bidonvilles. En particulier, l’atelier a permis aux autorités du MHU et du MFP de convenir du besoin d’accélérer la préparation et l’exécution du programme de formation au crédit, appuyé par le prêt de la Banque. Il a également fourni une plate-forme pour venir à bout éventuellement des blocages concernant l’incorporation de l’accompagnement social et de la participation dans la mise en œuvre du programme VSB.

5. ANALYSE DES PARTIES PRENANTES DE VILLES SANS BIDONVILLES

5.1 Tour d’horizon résumé

Le paysage des acteurs liés au secteur de l’habitat en général et au programme Villes sans bidonvilles en particulier est extrêmement complexe. En tandem avec la réorientation périodique et le changement des priorités qui ont caractérisé les approches de politique de l’habitat informel au cours des dernières décennies, le contexte institutionnel a également évolué. Après une période d’évaluation intensive à la fin des années 90, il a été reconnu que le succès des interventions était sévèrement compromis par le manque de collaboration entre les acteurs clé sur les plans national, régional et local et le manque d’engagement actif et de communication de la population ciblée.

Le Plan de mise en œuvre de Villes sans bidonvilles stipule quatre conditions desquelles dépend le succès du programme, incluant : a) le renforcement de partenariats institutionnels ; b) le travail de proximité et l’engagement avec la population bidonvilloise ; c) les efforts soutenus de prévention de la prolifération des bidonvilles ; et d) l’exécution complète du programme de réforme de l’habitat. L’analyse des parties prenantes révèle que de nombreux acteurs clés avec des niveaux élevés d’influence appuient le programme et qu’il y a un enthousiasme général envers un partenariat accru et une collaboration générale entre niveaux administratifs, régionaux et sociétaux. Malgré cet important appui toutefois, il y a des défis systémiques à la création de véritables partenariats fonctionnels.

Les obstacles structurels ainsi que les points actifs de résistance dans le paysage institutionnel complexe peuvent devenir critiques car la coopération entre les parties prenantes, comme le stipulent les contrats de villes, sera indispensable à l’exécution sans heurts et à la réussite du programme. Des efforts accrus pour incorporer les préoccupations sociales et assurer l’accompagnement social et la participation dans la conception et l’exécution de Villes sans bidonvilles jouissent de l’aval formel mais souffrent d’une capacité insuffisante et d’un appui inégal de la part des différentes parties prenantes institutionnelles. Des habitudes enracinées de mesurer les résultats avec l’achèvement physique des travaux et un calendrier pressant peuvent être contreproductifs pour l’achèvement des objectifs déclarés de satisfaire la demande sociale des ménages bidonvillois de logements décents et abordables, et requièrent l’attention des décideurs.

L’analyse des parties prenantes a identifié plusieurs sources d’enjeux et de risques qui ont été corroborés lors de l’atelier AISP des parties prenantes. Les sources identifiées de risque pour établir des partenariats fonctionnels incluent : l’incohérence et la fragmentation entre niveaux administratifs, le manque de coordination entre principales parties prenantes, et les mécanismes de redevabilité insuffisants. Les éléments suivants représentent les principaux obstacles qui ont émergé de l’analyse et de l’atelier des parties prenantes pour réaliser l’accompagnement social et la participation effectifs : un manque de définition claire de l’accompagnement social et des activités de participation à réaliser au titre de l’exécution du programme, une capacité inadéquate des agences d’exécution à cet égard, ainsi qu’une déficience des ressources humaines et financières consacrées à l’accompagnement social et la participation.

Ces conclusions ont été tirées en analysant les moteurs de l’appui et de l’opposition à Villes sans bidonvilles tels qu’ils varient par partie prenante. La conception et l’exécution du programme dépendent de l’influence de chaque acteur et de ses enjeux et intérêts dans le programme. La matrice suivante résume les caractéristiques clés des parties prenantes institutionnelles ainsi que leurs intérêts déclarés et non déclarés dans l’exécution de VSB, allant du Roi du Maroc à la société civile et la communauté des donateurs.

Tableau 3. Matrice des parties prenantes institutionnelles de Villes sans bidonvilles

| <i>Partie prenante</i> | <i>Intervention dans la formulation et l'exécution de VSB</i> | <i>Appui aux objectifs du programme</i> | <i>Niveau de confiance envers les bidonvillois</i> | <i>Attitudes envers les mécanismes d'accompagnement social et de participation</i> |
|---|--|---|--|--|
| Sa Majesté le Roi du Maroc | A initié le nouvel agenda de réforme pour améliorer la vie des habitants des bidonvilles | Niveau élevé d'appui | Elevé | Favorise l'accompagnement social comme souligné par le lancement récent de l'initiative de développement humain |
| Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) | Central aux réformes et organisateur clé de VSB | Niveau élevé d'appui | Moyen | Orientation technique vers l'exécution de VSB ; capacité et ressources humaines/financières insuffisantes |
| Ministère des Finances (MFP) | Responsable de la conception et l'exécution d'instruments de financement hypothécaire, FOGARIM et épargne logement | Niveau élevé d'intérêt dans le succès du programme | SO | Orientation technique, peu d'intervention, connaissance ou inclination envers l'accompagnement social et la participation |
| Ministère de l'Intérieur (MICL) | Les Walis et Gouverneurs supervisent l'exécution des programmes publics, coordonnent les acteurs institutionnels locaux | Appui à l'exécution ponctuelle de VSB | Faible | L'accompagnement social et la participation des bidonvillois est de peu d'importance |
| Ministère du Développement social | Pas encore d'intervention active dans VSB | Niveau élevé d'appui mais peu d'influence sur l'exécution | Elevé | Niveau élevé de préoccupation et d'intérêt dans le développement social et la participation |
| Collectivités locales | Partenaires dans l'exécution de VSB comme stipulé dans les accords contractuels ; contributions importantes attendues | Niveaux variés d'appui car les intérêts locaux des CL peuvent contredire VSB | Moyen | Attention variée à l'accompagnement social mais principalement orientation technique |
| Opérateurs publics de l'habitat (OPH) | Responsables de l'exécution des opérations de VSB | Appuient l'exécution réussie du programme | Moyen | Orientation technique, peu d'attention à l'accompagnement social qui est laissé au MHU, aux collectivités locales et aux autorités |
| Agence de Développement social (ADS) | Intervention à la demande du MHU ou des OPH pour accompagner les interventions de résorption ; appui et conseils aux populations | Appuie le VSB, peu d'influence en raison de personnel et de ressources limitées | Elevé | L'accompagnement social et la participation sont des objectifs clés de l'ADS et caractérisent son travail |
| Entrepreneurs/Promoteurs | Construction de logements à la demande du MHU/OPH | Neutre | Faible | Non concerné par l'accompagnement social |
| Banques commerciales | Fourniture de crédit hypothécaire | Neutre | Faible | Non concernées par l'accompagnement social |
| Organisations de | Fourniture de crédit | Niveau élevé | | Mandat pour servir les pauvres, |

| | | | | |
|---------------------------------|---|---|-------|--|
| microcrédit | hypothécaire | d’appui mais influence limitée | Elevé | bonne connaissance des clients et intérêt élevé dans l’accompagnement social |
| Société civile | Intervention non explicite ni prévue dans VSB d’ONG marocaines locales ou internationales | Niveau élevé d’appui mais influence limitée | Elevé | Concernée par l’accompagnement social des bidonvillois |
| Communauté des donateurs | Contributions financières et techniques et appui à la conception et l’exécution de VSB | Niveau élevé d’appui | Elevé | Très concernée par l’accompagnement social et la participation |

5.2 Caractéristiques, relation à la réforme et intérêts des principales parties prenantes

Sa Majesté le Roi a élevé l’éradication des bidonvilles au statut de priorité depuis 2001, et a accru son soutien et son engagement public à la réalisation des objectifs de résorption des bidonvilles avec son intervention personnelle et sa présence visible à travers des visites aux bidonvilles, l’ouverture de sites de construction et des cérémonies de livraison des produits de l’habitat aux pauvres. Son implication personnelle est extrêmement puissante pour transmettre un message d’espoir et d’engagement aux habitants des bidonvilles, ainsi que pour maintenir la dynamique des institutions et administrations intervenant dans l’exécution du programme.

Le Gouvernement central. Les Ministères de l’Habitat et de l’Urbanisme, des Finances et de la Privatisation, de l’Intérieur et les Collectivités locales sont les institutions du Gouvernement central directement chargées de la conception et de l’exécution du programme.

Le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme a vu son statut s’élever depuis 2002 en conséquence de l’emphase mise par le Roi sur l’élimination de l’habitat insalubre et sur la réforme du secteur, et il rend directement compte au bureau du Premier Ministre. La crédibilité du MHU repose fortement sur la réussite de VSB, qu’il exécute avec une orientation essentiellement technique, à travers sa Direction de l’Habitat Social et des Affaires Foncières (DHSAF). Les Directions régionales de l’Habitat sont les départements locaux du MHU et contribuent à l’établissement des contrats de villes et des conventions avec les opérateurs publics. Alors qu’elles suivent les directives du Ministère, leur distance géographique du centre déforme leur perception des priorités et des incitations. Certaines ont exprimé leur frustration à propos du manque de considération du centre pour les particularités locales lors de la planification des interventions de résorption et à propos des contraintes de temps concernant l’exécution.

Le Ministère des Finances et de la Privatisation a une intervention plus générale dans le programme : il est responsable de la fourniture de terrains publics aux opérateurs parapublics ; il régule les politiques budgétaires et les subventions du secteur de l’habitat; il établit et gère les instruments du financement hypothécaire visant l’amélioration de l’accès au crédit ; et il supervise les allocations au budget d’investissement du MHU ainsi que l’utilisation du Fonds de Solidarité de l’Habitat. Le Ministère n’a pas d’enjeu particulier dans la promotion de l’agenda social du programme VSB, mais il veut être sûr que l’allocation des ressources publiques soit utilisée efficacement et que le programme atteigne ses objectifs déclarés, qui sont considérés d’importance nationale.

Le Ministère de l’Intérieur et les Collectivités locales intervient dans le programme VSB à travers les Préfets régionaux (*Walīs*) et les Gouverneurs qui représentent le pouvoir déconcentré de l’Etat dans les villes où le programme est en cours. Leur rôle consiste à superviser l’exécution des programmes publics, à faciliter la coordination des acteurs

institutionnels au niveau local et à exercer un contrôle sur les Collectivités locales. L’urgence que le Roi a instillée dans le programme national de résorption des bidonvilles est palpable dans l’attention qu’ils portent aux questions techniques et à la mise en œuvre des actions. La dimension sociale de VSB n’a pas grande importance pour eux et les habitants des bidonvilles sont ressentis comme pouvant frustrer potentiellement les objectifs nationaux d’éradication des bidonvilles et de prévention de leur prolifération. Les représentants au plus bas niveau du Ministère au niveau de quartier, les *caïds* et *moqaddems*, sont souvent en désaccord avec les bidonvillois et sont une source de tension sociale en raison de leurs pratiques souvent corrompues et autoritaires.

Le Ministère du Développement social, de la Famille et de la Solidarité a été créé au début de 2005 avec pour mandat celui de prendre en main les problèmes de la pauvreté persistante, l’exclusion sociale et leurs effets négatifs sur la cohésion sociale. Il est également chargé des prestations sociales et d’invalidité. Le Ministère soutient le VSB et voit la réussite du programme comme une contribution à ses objectifs de combattre l’exclusion sociale. Les possibilités de synergie avec les opérations VSB abondent car ce Ministère développe une nouvelle génération de programmes et d’investissements. Jusqu’à présent toutefois, il n’y a pas eu de collaboration ni d’intervention actives.

Les Collectivités locales sont des partenaires du programme et sont requises de faire des engagements spécifiques au titre de chaque contrat de ville, allant de la mobilisation de terrains municipaux aux contributions financières, à celle de ne pas permettre la prolifération ultérieure des bidonvilles. Toutefois, les conseils municipaux sont étroitement liés aux intérêts locaux et réactifs aux forces financières et politiques qui peuvent aller à l’encontre des objectifs du programme et qui pourraient préférer voir les ressources municipales limitées investies dans d’autres domaines. Les politiciens locaux sont connus pour avoir exploité la présence des bidonvilles en retour de votes et de corruption, soit en promettant aux résidents une opération de résorption, soit la tolérance des autorités concernant leur occupation illégale des sites, soit en permettant l’accès à l’infrastructure sur site tant nécessaire comme l’approvisionnement en eau et l’électricité (en dépit de la nature illégale des bidonvilles). Les promoteurs informels qui profitent de la vente de terres rurales pour établir des bidonvilles seraient également opposés au VSB, et pourraient utiliser leur influence politique locale pour contrecarrer les objectifs du programme.

Les Opérateurs publics de l’habitat (OPH) ont jusqu’à récemment dominé l’aménagement des terrains, la construction de logements sociaux et l’exécution des programmes de résorption des bidonvilles. Holding Al Omrane, créé en 2004, est chargé de l’élimination des redondances et de la restructuration des dix entreprises parapubliques en un groupe unique, chargé de l’exécution de presque toutes les opérations de VSB. L’objectif du Gouvernement est que HAO s’occupe de plus en plus de l’aménagement des terrains et se désengage de la construction de logements sociaux, dans laquelle le secteur privé devrait intervenir davantage. Quant au programme VSB, HAO affiche essentiellement une approche d’ingénierie civile de la mesure de ses résultats, par laquelle les opérations de résorption des bidonvilles sont réalisées conformément à des paramètres techniques et financiers, laissant la responsabilité de l’accompagnement social et la participation, et même le transfert des ménages dans les nouveaux logements, au MHU, aux Collectivités locales et aux autorités.

L’Agence de Développement social (ADS) est un organe relativement nouveau dans le paysage institutionnel du Maroc. Son mandat est de créer et d’appuyer des projets et des programmes de développement social qui contribuent à la lutte contre la pauvreté d’une manière qui engage la population ciblée dans un esprit de participation et de collaboration. S’étant focalisée antérieurement sur les zones rurales, elle intervient de plus en plus dans les opérations de VSB à la demande du MHU et de quelques opérateurs, pour appuyer et conseiller la population bidonvilloise avant et pendant la phase de déplacement. Toutefois, l’ADS est une petite agence aux capacités limitées. Les contraintes sur les ressources

financières et humaines posent des difficultés à son intervention dans les projets de résorption des bidonvilles, et l’agence fait de l’équilibrisme pour gérer le travail catalytique et opérationnel. Il est clair que l’incorporation de l’accompagnement social et la participation aux opérations VSB ne peuvent pas se fonder uniquement sur l’intervention de l’ADS.

Les entrepreneurs et promoteurs privés sont invités à accroître leur rôle dans la production de logements sociaux, et en particulier la construction de blocs d’appartements dans le contexte du programme VSB. A travers HAO, le Gouvernement est prêt à leur transférer des terrains viabilisés à une valeur inférieure à celle du marché, à condition que la subvention soit transférée aux acheteurs sous la forme de prix de vente inférieurs à ceux du marché, afin de les rendre abordables. Jusqu’à présent, les entrepreneurs et les promoteurs privés ont manifesté de la réticence à conclure ces accords, essentiellement par crainte de la ponctualité du recouvrement des coûts, qui est critique pour leur trésorerie dans des opérations qui par définition n’ont que des petites marges de profit. La demande pour ces logements sociaux par les bidonvillois n’est pas perçue comme fiable ni aisément prévisible. Les soucis quant à la capacité des ménages des bidonvilles d’accéder au crédit motivent également la réponse tiède des entrepreneurs et des promoteurs au programme VSB jusqu’à présent.

Les banques commerciales pourraient jouer un rôle clé dans le programme VSB en tant que fournisseurs de crédit hypothécaire, garanti par FOGARIM et appuyé à l’avenir par les mécanismes d’épargne logement. Etant donné que la population ciblée devrait assumer la majorité du coût financier du programme, l’accès au crédit est crucial à la réussite de VSB. Les prêts garantis par FOGARIM peuvent être considérés par les banques comme une opportunité à faible risque de développer un nouveau marché potentiellement lucratif. Toutefois, les banques commerciales hésitent à le faire en raison de risques variés : connaissance restreinte de la population ciblée; méfiance à établir des engagements financiers de longue durée avec des clients économiquement faibles ; et les coûts de transaction pour atteindre une population non éduquée et non informée. Les banques ont également peur des défauts épidémiques lorsque les habitants des bidonvilles prennent connaissance des garanties de l’Etat. Par conséquent, malgré la pression du Gouvernement, les banques ne sont pas activement engagées dans l’exécution du programme VSB.

Les organisations de micro-crédit ont été autorisées à prêter au logement depuis 2004 avec un plafond de 30.000 DH par prêt pour acheter, construire ou améliorer des logements. Les organisations de micro-crédit ont pour mandat de servir les pauvres, elles ont une bonne connaissance de leurs clients et l’accompagnement social est implicite et intégré dans la relation de prêt. Comme ces organisations se renforcent et gagnent une plus grande indépendance des institutions qui les ont appuyées dans le passé, elles expriment un intérêt croissant à forger des relations avec les banques pour l’établissement de lignes de crédit pour l’octroi de prêts à petite échelle. Etant donné leur connaissance unique des bidonvilles, leur rôle dans l’exécution du programme VSB pourrait être très positif, mais elles sont actuellement marginalisées du fait du montant limité de ressources financières qu’elles peuvent mobiliser à cette fin.

Société civile. Le secteur volontaire est relativement sous-développé au Maroc, même s’il s’est développé considérablement au cours des dix dernières années, période d’ouverture politique. Quelques ONG marocaines, appuyées par les donateurs internationaux, travaillent déjà dans les bidonvilles, mais elles n’ont pas été introduites dans le programme VSB. Les bidonvillois minimisent généralement la valeur de leurs propres associations de voisinage, quand elles existent, par rapport aux organisations de la société civile gérées par des groupes externes, qu’ils considèrent comme ayant une plus grande légitimité. Il est clair toutefois que le réseau d’ONG et d’associations ‘formalisées’ n’est pas largement développé et que les organisations communautaires provenant des zones de bidonvilles ne sont pas engagées dans la planification et la préparation des opérations VSB d’aucune façon marquante. Il n’y a pas

de travail de proximité ni d’inclusion complète des organisations communautaires des bidonvilles dans l’exécution des opérations VSB.

Communauté des donateurs. La Banque mondiale a appuyé la préparation du cadre de référence de VSB mais elle est consciente des risques et contraintes graves liés à l’accès au financement hypothécaire, l’accessibilité des produits offerts et les problèmes de temps, ainsi que les limitations de sa gestion, dont le suivi et l’évaluation du programme et les retards dans la mise en œuvre de l’accompagnement social et la participation. A travers l’AISP, la Banque a étudié les implications positives et négatives pour la population ciblée du programme et elle soutient l’amélioration de sa conception pour en assurer le succès. L’Alliance des Villes, USAID, UN-Habitat, AFD, BEI et UE appuient tous Villes Sans Bidonvilles et fournissent diverses formes d’assistance technique visant à corriger les faiblesses perçues de VSB. Ils représentent un groupe important de parties prenantes qui pourraient agir pour assurer que le programme est réalisé selon ses intentions déclarées.

Les bénéficiaires du programme sont extrêmement hétérogènes en ce qui concerne leurs caractéristiques socioéconomiques, leurs trajectoires résidentielles, leurs niveaux de revenus et d’épargne et leur intérêts et attentes du programme VSB (voir une couverture détaillée de ce thème au chapitre 6). Ils sont généralement non informés et distants du processus de réforme et la plupart d’entre eux n’ont qu’une compréhension limitée des nouvelles politiques gouvernementales concernant la résorption des bidonvilles et l’accès au crédit. Toutefois, l’engagement personnel du Roi soulève leurs espoirs d’une amélioration de la situation de leur logement, qui contrebalance leur hostilité envers les autorités et leur résignation. Contrairement à ce que croient certaines parties prenantes, un nombre important de bidonvillois sont disposés à participer activement aux opérations de résorption, souvent en dépit des déceptions antérieures, à condition que les propositions publiques soient maintenant fermes et qu’il y ait suffisamment de confiance, de communication et de poursuite des intentions et des plans déclarés.

5.3 Influence des parties prenantes : impact probable sur Villes sans bidonvilles

Les intérêts déclarés ou non déclarés d’une partie prenante peuvent ou non influencer l’exécution ou la performance de la réforme. Alors que les intérêts d’une partie prenante donnent la direction sur la façon dont l’influence est exercée, l’impact des acteurs clés sur l’exécution et la performance de VSB dépend de leurs ressources politiques, sociales et financières.

Trois observations générales peuvent être faites :

- Les parties prenantes avec la plus grande influence sur la formulation et l’exécution de VSB se situent au centre du pouvoir politique. La majorité de ces parties prenantes ont une perspective technique plutôt que sociale de la résorption des bidonvilles ;
- Le contrôle sur les objectifs du programme diminue avec la distance géographique et politique du centre, alors que l’influence sur l’exécution du programme peut ne pas diminuer ; les intérêts et les enjeux tendent à être plus divergents au niveau local et peuvent fausser les intentions du Gouvernement ;
- Certaines parties prenantes sont cruciales pour la réussite de VSB mais ont un intérêt minimal à y participer à cause d’incitations insuffisantes ou de l’attention insuffisante accordée à leurs besoins (habitants des bidonvilles, promoteurs, banques et institutions de micro-crédit). Leur manque d’engagement met à risque la réussite du programme.

6. PROFILS, PROBLEMES ET ESPOIRS DE LA POPULATION DES BIDONVILLES

La population bidonvilloise, comme le confirme la recherche de terrain de l’AISP de l’échantillon de six bidonvilles, est extrêmement hétérogène en ce qui concerne ses caractéristiques sociales, économiques et culturelles, qui mènent toutes à des degrés variés ses besoins et sa demande d’un logement meilleur. Tout aussi important pour la réussite de VSB est la compréhension de la matrice complexe de facteurs qui déterminent les espoirs de la population vis-à-vis du programme en soi, afin de mieux évaluer la mesure et la qualité de l’acceptation du programme ou de la résistance au programme par la population⁸.

La portée de l’enquête et du travail de terrain réalisé durant la deuxième phase de l’étude AISP était limitée à cinq thèmes. En fonction des études d’évaluation antérieures et des résultats de la première phase de recherche, ceux-ci étaient considérés particulièrement importants pour comprendre la population bidonvilloise : a) itinéraires de logement et stratégies résidentielles des ménages ; b) revenus, ressources financières et attitudes vis-à-vis du crédit et de l’épargne ; c) organisation sociale et dynamique communautaire dans les bidonvilles ; d) expériences antérieures avec la résorption des bidonvilles et espoirs vis-à-vis de VSB ; et e) attentes à l’égard de l’accompagnement social et de la participation dans le programme.

La diversité de la population qui est révélée à travers l’analyse de l’échantillon de la population des bidonvilles à travers ces cinq lentilles est grande, et implique que la conception des interventions et des politiques doit être sensible à un grand degré de variation dans les besoins et les capacités à prendre part à VSB et à en bénéficier. L’analyse souligne également quels sont les segments de la population qui sont incapables de se permettre les avantages du programme, et soulève par conséquent des questions de politique quant à la conception actuelle du programme. Elles sont développées au chapitre 8.

6.1 Itinéraires de logement et stratégies résidentielles des ménages

Les citoyens marocains s’installent dans les bidonvilles pour une grande variété de raisons. Comprendre les trajectoires qui mènent les gens à entrer ou sortir des bidonvilles peut aider à comprendre leurs calculs économiques et stratégies de survie qui détermineront leur demande d’un logement meilleur et leur réactivité au programme national de résorption des bidonvilles.

Les résultats du travail de terrain ont identifié les sept trajectoires suivantes qui mènent les individus et les ménages dans les bidonvilles : a) une recherche d’optimisation des maigres ressources financières et de l’espace habitable ; b) le désir d’établir une identité urbaine et des racines urbaines en migrant à la ville ; c) l’anticipation d’une intervention future de résorption des bidonvilles ; d) une contraction des moyens économiques à la suite d’un événement de la vie cruciallement négatif, tel qu’un accident, la perte de l’emploi ou le divorce ; e) le déplacement forcé par les autorités d’un autre habitat précaire ; f) la recherche de logement locatif bon marché ; et g) le désir ou le besoin de quitter le ménage familial d’origine. Ces trajectoires peuvent être classifiées comme ascendantes ou descendantes, qu’elles représentent une amélioration de la qualité de la vie des individus et des ménages, ou au contraire, une détérioration :

⁸ Malheureusement, il n’y a pas de données d’enquête disponibles sur les caractéristiques de l’ensemble de la population bidonvilloise qui permettraient des ventilations plus détaillées le long de lignes sociales, culturelles et de revenus. Toutefois, toutes les recherches de terrain sur les bidonvilles individuels confirment leur hétérogénéité.

- Pour certains des groupes sociaux et des typologies des bidonvillois, venir habiter dans le bidonville représente une amélioration : c’est le cas des familles qui cherchent à optimiser l’usage des maigres ressources financières et trouvent plus avantageux d’acheter un logement dans le bidonville que de payer un loyer pour un logement plus petit, et qui par conséquent font un meilleur usage de leur budget limité. C’est également le cas des migrants ruraux qui en s’installant dans un bidonville (souvent situé dans les zones périphériques) prennent pied dans le milieu urbain et sont en mesure de survivre tout en recherchant un emploi et peut-être un meilleur logement en ville, et en maintenant souvent des liens saisonniers avec la région d’origine. La trajectoire semble ascendante également pour les ménages qui conservent la propriété d’un habitat dans le bidonville, tout en ayant déménagé ailleurs, dans le but spécifique d’obtenir un logement subventionné grâce aux interventions publiques.
- Pour certains des groupes sociaux et des typologies des bidonvillois, venir habiter dans le bidonville représente par contre une détérioration de leurs conditions de vie : c’est le cas des individus et des ménages qui sont impactés par un événement crucialement négatif, tel qu’un grave accident, la perte de l’emploi ou de la source de revenu, un divorce (dans le cas des femmes), la retraite en l’absence d’un soutien familial, etc. Les ménages qui ont souffert l’éviction forcée d’un autre lieu précaire aux mains des autorités, dans le contexte d’un projet d’aménagement foncier ou de développement d’infrastructure, sont également sur une trajectoire descendante. Les jeunes couples, les hommes célibataires jeunes et les étudiants ont souvent recours à l’achat ou la location d’un logement dans un bidonville en raison des loyers inabordables des logements formels, lorsqu’ils veulent s’établir à leur propre compte.

Tableau 4 : Trajectoires ascendantes et descendantes dans les bidonvilles

| Groupes sociaux | Trajectoire | Moteur(s) principal | Direction |
|--|---|--|-------------|
| Général | Fuir le statut locatif | Optimisation des ressources et de l’espace ; recherche de propriété du logement | Ascendante |
| Migrants ruraux | Exode rural | Etablissement d’identité urbaine et recherche d’opportunités économiques | Ascendante |
| Ancien résidents | Maintenir le contact avec la communauté bidonvilloise | Profiter de l’intervention publique et d’accès à parcelle ou appartement subventionné | Ascendante |
| Victimes d’événements négatifs de la vie | Détérioration des maillons urbains | Détérioration économique, perte des réseaux et du soutien familiaux | Descendante |
| Général | Déplacement d’un autre bidonville | Les autorités, à la poursuite d’aménagement foncier ou de développement d’infrastructure | Descendante |
| Jeunes hommes célibataires, étudiants | A la recherche d’un logement locatif bon marché | Optimisation des ressources financières, besoin d’être indépendant | Descendante |
| Jeunes couples | Quittant le logement familial | Création d’un nouveau ménage | Descendante |

Ces différentes trajectoires et moteurs doivent être pris en compte lors de la planification de la résorption des bidonvilles, du fait que les demandes et réponses de chaque segment social varieront avec leurs stratégies résidentielles. Certains seront par conséquent désireux et en mesure de s’engager avec les représentants du programme VSB dans le but d’obtenir un accès à un meilleur logement et seront disposés à engager des ressources en vue de cet objectif, alors que d’autres seront soit non intéressés soit incapables de le faire.

6.2 Revenus, ressources financières et attitudes vis-à-vis du crédit et de l’épargne

Les habitants des bidonvilles sont parmi les groupes sociaux les plus marginalisés du Maroc, et ils connaissent à la fois la pauvreté des revenus et l’exclusion sociale. Leur présence est perçue comme une menace potentielle sur l’environnement, la santé publique et la sécurité. La nature illégale des bidonvilles empêche leur inclusion dans les plans de développement de l’infrastructure urbaine et dans la fourniture d’installations de santé et d’éducation. L’accès à l’emploi formel et aux systèmes publics d’accompagnement social est également souvent refusé aux habitants des bidonvilles en raison de leur manque de papiers officiels de résidence.

Le manque de ressources financières adéquates est l’une des raisons principales qui empêche leur départ éventuel des bidonvilles. Alors qu’il n’y a pas de données d’enquête sur les revenus et les ressources financières des bidonvillois, plusieurs études convergent dans leur évaluation de la distribution du revenu et établissent des seuils parmi la population générale des bidonvilles. Dans la recherche de terrain de l’AISP comme dans d’autres études, il a été demandé à la population bidonvilloise d’identifier ce qui caractérise la pauvreté et la misère ; ces définitions ont ensuite été traduites en équivalents monétaires approximatifs et en seuils de pauvreté, selon ces paramètres.

Les ménages peuvent être divisés en gros en cinq groupes de revenus, dont l’inférieur, représentant environs 17 pour cent de la population, vit dans la misère. L’Enquête Nationale sur la Consommation et les Dépenses des Ménages réalisée en 2000-01 par la Direction de la Statistique du Haut Commissariat au Plan fournit des données de consommation et dépense par personne et par type d’habitat, et dans le tableau 5 ces données ont été converties en niveaux par ménage en appliquant la taille moyenne des ménages urbains (4,8 personnes). Sur cette base, on indique les montants des paiements hypothécaires mensuels abordables par ces ménages, ainsi que leur capacité hypothétique d’épargne. Des études séparées de profil des bidonvilles de Rabat et Agadir confirment cette distribution approximative du revenu (ADS, 2004; AREA, 2005). Les victimes d’événements de la vie négatifs (divorcés, retraités âgés, personnes qui ont subi un accident majeur ou la perte de l’emploi et du revenu) sont disproportionnellement représentés dans le cinquième du bas.

Tableau 5 : Niveaux de dépense et de consommation mensuelle et de propension à l’épargne et aux paiements hypothécaires des ménages vivant dans les bidonvilles

| Revenus | < 1.416 | < 2.012 | < 2.818 | < 4.352 | > 4.352 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Pourcentage des ménages | 16.8 | 22.5 | 23.0 | 26.8 | 11.3 |
| Paiement hypothécaire abordable | --- | 500 | 700 | 1.000 | > 1.000 |
| Capacité d’épargne | --- | 250 | 350 | 500 | > 500 |

Source : Enquête Nationale sur la Consommation et les Dépenses des Ménages 2000-2001 (HCP)

Le montant du revenu mensuel est une évaluation incomplète de la précarité sociale des habitants des bidonvilles, car la qualité de l’activité génératrice de revenu compte également. La grande majorité des habitants des bidonvilles est officiellement au chômage, inactive ou employée de manière saisonnière seulement. Les activités économiques pour les hommes et les femmes comprennent le travail en usine, le travail d’artisanat à la maison, le travail saisonnier dans les campagnes, les services de nettoyage, des activités de commerce au

détail à petite échelle dans le bidonville ou ailleurs dans la ville à l’aide d’éventuelles transportables.

Les femmes ont tendance à avoir un traitement préférentiel par rapport aux hommes dans le processus de recrutement pour le travail en usine, et la recherche montre qu’elles sont préférées à cause des salaires plus bas et les demandes moins insistantes de sécurité de l’emploi qu’elles font. Les hommes jeunes semblent disproportionnellement affectés par les niveaux élevés de chômage, en raison de la perception répandue selon laquelle ils sont un groupe social potentiellement dangereux et déstabilisant. Un grand nombre d’entre eux cachent le fait qu’ils habitent dans un bidonville lorsqu’ils font une demande d’emploi, en raison de la stigmatisation sociale attachée à leur statut résidentiel.

Les revenus et autres avoirs économiques sont distribués plus inégalement dans les bidonvilles situés dans le centre des villes que dans ceux des périphéries. La raison de cet état de chose se trouve dans le fait que les bidonvilles centraux sont généralement plus anciens, et que la population qui y habite a une plus longue histoire d’accumulation, d’investissements et d’héritages. L’héritage d’un logement dans un bidonville central, comme Douar Skuela à Casablanca, est également plus important que celui d’un logement semblable dans un bidonville de périphérie, tel que Nakhil dans la même ville.

L’attitude des bidonvillois envers le crédit des banques est liée à la fois à leur niveau limité de solvabilité et de capacité d’épargne, ainsi qu’à une méfiance générale des banques et aux inquiétudes causées par le manque d’information. En général, les habitants des bidonvilles semblent ignorants du fait que le Gouvernement a autorisé les banques commerciales à leur prêter de l’argent pour l’achat ou la construction d’un logement, même si les hommes et les jeunes en particulier semblent avoir été quelque peu exposés à ces changements à travers les médias. Les banques elles-mêmes, comme décrit dans l’analyse des parties prenantes, retournent cette méfiance et ne sont pas pressées de promouvoir leurs services auprès des bidonvillois, en raison des risques perçus et des coûts de transaction impliqués.

L’attitude envers l’épargne est à la fois une question de capacité et de choix. Pour l’échelon inférieur des groupes de revenus, l’épargne pour un investissement dans l’habitat est tout simplement impossible; pour les deux échelons intermédiaires, elle devrait provenir de leur budget de consommation de base, mais pourrait atteindre 250 jusqu’à 350 DH par mois; pour les deux échelons supérieurs, la préférence ira dans la consommation à court terme à cause des niveaux importants d’insécurité concernant les remboursements futurs, mais l’épargne pourrait atteindre 500 DH et plus par mois. Pour de nombreux bidonvillois toutefois, leur logement représente leurs épargnes et leurs investissements, et tout excédent de cas est généralement investi dans l’entretien ou des améliorations au logement.

L’accès au crédit dans le contexte des hypothèques garanties par FOGARIM et l’acceptation de la part des habitants des bidonvilles des mécanismes d’épargne logement que le Gouvernement lancera sous peu dépendront grandement de la façon dont ces mécanismes financiers sont adaptés à la solvabilité de la population ciblée, ainsi que du travail de proximité des institutions financières pour surmonter les craintes d’accords basés sur des menaces implicites de saisie qui entraîneraient la perte de l’abri familial.

6.3 Organisation sociale et dynamique communautaire dans les bidonvilles

L’organisation et le tissu sociaux d’une population donnée de bidonvillois est un élément important pour estimer à la fois les coûts de la fracture des réseaux sociaux dans une opération de résorption, et la probabilité de résistance ou d’appui à une intervention prévue. En outre, cette compréhension constitue la base pour évaluer le type de stratégie de

communication, d’accompagnement social et participation qui serait la plus efficace pour promouvoir les objectifs du programme Villes sans bidonvilles.

Il y a une grande variabilité dans la qualité, la densité et les types de réseaux sociaux et d’organisations communautaires dans les bidonvilles, et il semble qu’il n’y ait pas de corrélation avec des caractéristiques spécifiques du bidonville, dont son emplacement (centre ville/périphérie), la similitude du lieu d’origine de la population, ou différentes trajectoires menant les résidents au bidonville.

Au sein des bidonvilles, les réseaux interpersonnels sont les liens sociaux les plus importants et les plus robustes, mais leur qualité, force et envergure peuvent varier d’une rue à la suivante. Ces réseaux interpersonnels au niveau de quartier dépendent de la participation active de leurs membres, favorisant ceux qui sont physiquement plus capables car ils tournent souvent autour de la coopération immédiate pour améliorer les conditions de vie (comme le partage de l’approvisionnement en eau ou des branchements électriques, ou l’évacuation des eaux usées). Ces initiatives l’emportent souvent sur les allégeances ou qualités individuelles qui pourraient autrement former la base des réseaux sociaux.

La solidarité est éphémère dans les bidonvilles : le jeune, l’homme et le mieux éduqué semblent être plus impliqués dans les réseaux sociaux en général, alors que les personnes âgées, les handicapés et autres marginalisés et miséreux ont plus de chances de ne pas être impliqués et d’être exclus. Les arrivants plus récents, en particulier ceux qui viennent de communautés rurales, ressentent souvent leur nouvelle vie dans le bidonville comme une amélioration et par conséquent s’engagent avec plus d’empressement dans les réseaux sociaux. Contrairement aux réseaux interpersonnels, la vie associative organisée autour d’une cause spécifique ou par un segment particulier de la population bidonvilloise n’est pas fréquemment manifeste dans le tissu social des bidonvilles marocains. Les associations formelles, si elles existent, sont généralement organisées par des acteurs extérieurs et sont spécifiquement ciblées sur des problèmes sociaux particuliers, tels que la santé, l’éducation ou les questions nutritionnelles.

Les manipulations des organisations communautaires par les autorités locales et les autorités publiques chargées de s’occuper des bidonvilles ont généré des expériences individuelles et collectives négatives avec la corruption et l’incompétence, ont alimenté la méfiance des tentatives externes pour promouvoir des activités communautaires particulières, et ont créé des tensions entre bidonvillois. Les ONG internationales, nationales ou formelles et les associations sont souvent perçues avec suspicion par la population du bidonville car ils sont considérés comme des représentants des autorités d’une façon ou d’une autre.

Outre les influences extérieures, il y a également des sources internes de fragmentation et de conflit sociaux. Les résidents de plus longue date ressentent une montée de comportement asocial chez la génération plus jeune, et un affaiblissement des liens sociaux ainsi qu’une baisse des activités communautaires (sauf pour les groupes religieux). Le processus de densification des bidonvilles, qui a augmenté avec le contrôle plus strict des autorités sur leur expansion, conduit à une contraction ultérieure des espaces privatifs et se traduit par des tensions dans la famille et le voisinage. Tous ces changements, ainsi que les différentes trajectoires qui ont conduit les résidents dans les bidonvilles pour commencer, ont mené à une diminution de la capacité de traiter collectivement les problèmes ou les opportunités qui se présentent au bidonville, tels qu’une opération de résorption imminente.

6.4 Expériences antérieures en matière de résorption et espoirs vis-à-vis de Villes sans bidonvilles

Les espoirs des résidents des bidonvilles vis-à-vis du programme Villes sans bidonvilles sont beaucoup déterminés par leurs expériences de tentatives antérieures d’intervention de résorption et dans certains cas d’élimination forcée de leurs bidonvilles. L’anxiété, le scepticisme et la méfiance sont rampants. Le manque d’une information adéquate et fiable, et de communication transparente des règles de procédure, modalités, calendrier et coûts du programme, ont renforcé ces sentiments, en dépit des efforts notables faits par le Gouvernement pour publiciser le programme à travers différents médias.

La compréhension des objectifs et des avantages du programme est variée parce que les circuits de communication internes et originaires des communautés bidonvilloises peuvent n’avoir pas été utilisés efficacement. En l’absence de campagnes de communication par le MHU faisant usage des réseaux communautaires, les médias établis (radio, TV, presse) n’ont pas réussi à faire passer efficacement les détails importants et les messages politiques clés dans un langage compréhensible par les résidents. La confusion est considérable et des rumeurs circulent sur les modalités et paramètres réels de VSB, ce qui est en partie une réaction compréhensible à un legs d’interventions et de programmes contradictoires dans la lutte du Gouvernement contre les bidonvilles. Les espoirs de succès des opérations de résorption et du programme dans son ensemble sont également teintés par le scepticisme des résidents concernant l’horizon temporel auquel le Gouvernement s’est engagé pour son achèvement.

La méfiance est généralement forte, au vu de l’histoire des interventions de résorption ratées, mais elle peut être moins répandue parmi les récents arrivants au bidonville en raison de leur exposition limitée aux difficultés de la vie en bidonville et des interactions qui en découlent avec les autorités. Les ménages font une plus grande confiance aux autorités du niveau central, telles que le Ministère chargé de l’Habitat et de l’Urbanisme qu’à celles du niveau local, qui selon eux, recherchent davantage leur intérêt personnel à travers les opérations de résorption.

L’espoir entre les bidonvillois que le programme VSB offre une solution à leur problème de logement est généralement de faible à moyen, répercutant le sens de résignation et d’exclusion économique et sociale qui prédomine dans les bidonvilles. Les habitants célibataires et vulnérables et les jeunes au chômage ont des niveaux d’espoir encore plus bas à cause des perspectives plus mornes de survie économique et de promotion. Les habitants de longue date et les familles élargies ont des réseaux sociaux et des ressources qui peuvent les soutenir et sur lesquelles ils peuvent compter, ce qui leur donne plus d’espoirs de changer les circonstances de leur vie. Les derniers arrivants qui n’ont pas d’expérience de projets de résorption espèrent plus des avantages qu’ils peuvent tirer des interventions publiques.

Tableau 6. Méfiance, espoir et résistance concernant la résorption des bidonvilles par segment d’habitants des bidonvilles

| | Familles élargies ; résidents de longue date | Familles nucléaires | Résidents seuls et vulnérables | Hommes jeunes au chômage, étudiants | Migrants ruraux ; nouveaux arrivants |
|--|--|---------------------|--------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Méfiance envers les autorités | Elevée | Moyenne | Elevée | Elevée | Faible |
| Espoir dans les avantages du programme | Moyen | Elevé | Faible | Faible | Elevé |

| | | | | | |
|--|---------|---------|--------|---------|--------|
| Résistance à la résorption des bidonvilles | Moyenne | Faible | Neutre | Moyenne | Faible |
| Influence sur les autres résidents | Elevée | Moyenne | Faible | Elevée | Faible |

La réussite de VSB dépend en grande partie de la coopération active de la population bidonvilloise avec les autorités et de sa participation dans l’exécution des interventions proposées. Les migrants ruraux et les arrivants récents sont probablement ceux qui ont de grands espoirs d’avoir un accès relativement rapide à un logement décent et par conséquent, ce sont ceux qui offrent le moins de résistance aux opérations de résorption des bidonvilles. Divers segments de la population résidente peuvent d’autre part avoir des raisons valables de résister aux interventions prévues, en particulier s’ils ne sont pas d’accord avec les modalités opérationnelles choisies par les autorités, si le déménagement prévu contraste avec leurs moyens d’existence et les réseaux sociaux, et si leurs ressources financières sont insuffisantes pour satisfaire les obligations qui leur sont requises.

Les habitants de longue durée des bidonvilles peuvent également ne pas vouloir coopérer à des opérations fondées sur une réinstallation en raison des investissements qu’ils ont fait à leur logement. Les résidents célibataires et vulnérables peuvent être en désaccord avec les interventions proposées mais leurs ressources – financières, politiques et sociales – sont insuffisantes pour appuyer une résistance de poids. Les hommes jeunes, au chômage expriment souvent des niveaux élevés de frustration à cause du manque de perspectives économiques et se méfient généralement de l’État. Ces divers segments ont différents niveaux d’influence sur le comportement d’autres résidents, et donc leur résistance indirecte peut être amplifiée, selon ce qu’ils attirent comme suiveurs.

6.5 Attentes à l’égard de l’accompagnement social et de la participation dans le programme

Bien que la population soit hétérogène, les espoirs et les demandes de la nouvelle approche sociale de VSB sont assez cohérents entre bidonvilles. Ils sont toutefois atténués par l’expérience du passé avec les autorités et par des cas de promesses non tenues d’assistance à l’accès à un logement décent de la part des autorités.

Les bidonvillois demandent la clarté et la transparence dans la communication sur le programme et les interventions prévues dans lesquels ils seront impliqués. En particulier, les résidents des bidonvilles s’attendent à être suffisamment informés pour participer activement au programme et préparer la réinstallation éventuelle. Ils s’attendent également à ce que la justice sociale accompagne le processus d’assignation de logement aux familles, à la bonne gouvernance et à la fin de la corruption. Les autorités chargées de planifier les interventions devront faire montre de sensibilité et de compréhension des caractéristiques sociales des ménages afin de définir conjointement les options qui correspondent aux ménages individuels et qui sont adaptées à leurs circonstances. Les bidonvillois apprécient hautement les conseils extérieurs, impartiaux et professionnels qui ne sont pas influencés par les institutions locales mais qui tiennent plutôt compte de leurs opinions et qui tiennent en compte leurs besoins spécifiques. Ils recherchent une participation et un engagement véritables.

Il ressort que les bidonvillois aimeraient être inclus bien plus tôt dans le processus de décision, par exemple quand la taille de la population du bidonville est évaluée et que des recensements des zones individuelles de bidonvilles sont dressés. Etant donné que ces enquêtes servent de base pour prévoir le type d’opération de résorption par les autorités

responsables, une implication véritable de la population peut assurer la transparence et prévenir les déceptions et déceptions futures.

7. ANALYSE DES AVANTAGES ET DES IMPACTS NEGATIFS

Les liens entre les objectifs déclarés du programme de Villes sans bidonvilles, le rôle et les attitudes des différentes parties prenantes et les problèmes et espoirs de la population ciblée offrent la base pour l’analyse des avantages attendus et des impacts négatifs du programme.

Cette analyse évalue tout d’abord les quatre modalités opérationnelles de Villes sans bidonvilles, avec une référence particulière à la façon dont elles affectent les différents segments de la population bidonvilloise, et détermine les avantages et les impacts négatifs prévus. L’accessibilité des opérations de résorption est ensuite examinée, par rapport aux revenus de la population ciblée et aux instruments financiers mis en place par le Gouvernement pour appuyer l’accès au crédit par les ménages ayant des revenus irréguliers et/ou informels.

7.1 Avantages et impacts négatifs des modalités de résorption des bidonvilles

Les modalités de résorption de Villes sans bidonvilles ont été héritées des programmes antérieurs de logement social et de résorption des bidonvilles, même si elles font maintenant partie d’un cadre plus intégré et cohérent dans lequel elles sont appliquées. La restructuration in situ et la fourniture de parcelles partiellement ou entièrement aménagées et d’appartements ont été la base des programmes antérieurs d’éradication des bidonvilles au Maroc pendant les deux dernières décennies. Plusieurs études et évaluations ont été réalisées pour examiner les impacts différentiels des divers types d’intervention sur la population ciblée, incluant leurs effets sociaux et économiques. A cet égard, nombreuses des conclusions de la recherche AISP reflètent les principales observations découlant de ces études.

A. La restructuration in situ est l’intervention la plus avantageuse et la moins disruptive, et elle est principalement utilisée dans les zones de bidonvilles plus vieux et plus établis, fréquemment dans les centres des villes, et où il y a un plus grand degré de résistance de la population aux déplacements et à la réinstallation. Environ 70.000 ménages devraient avoir leur logement restructuré in situ dans le programme Villes sans bidonvilles. Avec la fourniture d’infrastructure telle que l’approvisionnement en eau, l’assainissement, les rues et l’éclairage des rues, les résidents ont finalement accès à des services qui étaient indisponibles auparavant. Si ces améliorations physiques s’accompagnent d’un accès à un statut d’occupation sécurisé (ce qui n’est pas toujours le cas à cause de la nature contestée de leur occupation pour commencer), les incitations pour les ménages à investir dans les améliorations progressives des logements sont élevées, car ils acquièrent une valeur transférable.

Dans les opérations de restructuration in situ, le déplacement d’une minorité de familles se produit inévitablement, à cause de l’élargissement des rues et de l’alignement des frontières du lieu de peuplement. Toutefois, les familles déplacées sont relogées dans des parcelles voisines chaque fois que possible. Les activités économiques préexistantes ne sont pas dérangées dans une large mesure, et donc il y a peu d’impact négatif sur la génération de revenus ou l’interruption des réseaux sociaux imputable aux interventions de restructuration in situ.

B. Fourniture de zones d’aménagement progressives (ZAP): L’aménagement progressif n’est pas un nouveau type d’intervention dans la lutte contre l’habitat insalubre et il a connu une sorte de renouveau (DHSAF, 2004) dans le contexte de Villes sans bidonvilles.

Environ 20.000 ménages doivent être transférés dans ces zones. Cette approche est utilisée soit pour loger les résidents des bidonvilles, soit pour prévenir la prolifération des bidonvilles, ou les deux. De nouvelles subdivisions sont tracées, l’infrastructure primaire est installée et les familles sont invitées à s’installer et à construire leur logement alors que le reste de l’infrastructure est prévu et éventuellement réalisé au cours des années. A un certain point les bidonvillois reçoivent des titres fonciers du fait que les ZAP sont généralement établies sur des terrains publics ou municipaux. Une étude d’évaluation a indiqué que les bénéficiaires sont généralement critiques de ces opérations, du fait de la distance des nouveaux logements par rapport à leur emplacement original, de l’absence d’infrastructure et de services appropriés, de l’incertitude quant à l’achèvement des travaux d’infrastructure, et des coûts supplémentaires des services auxquels ils font face. Ces facteurs peuvent encourager la revente des parcelles aux familles disposant d’un revenu plus élevé qui sont en mesure d’investir plus rapidement dans la construction, ou d’attendre que tous les travaux d’infrastructure soient terminés.

C. Fourniture de parcelles entièrement viabilisées : Les bidonvillois favorisent généralement ce mode d’intervention parce qu’il leur donne la possibilité de construire selon leurs besoins et leur capacité financière, et permet une construction graduelle conformément au calendrier propre de la famille. En outre, l’acquisition d’une parcelle viabilisée peut signifier la possibilité d’attirer les économies d’une autre famille pour construire deux logements sur la même parcelle, ou parfois de générer des revenus supplémentaires en construisant et louant des pièces supplémentaires. Environ 75.000 ménages sont supposés être assignés à une parcelle entièrement viabilisée au titre du programme de Villes sans bidonvilles.

Des problèmes se sont posés dans certains bidonvilles à cause des conditions imposées par les autorités voulant que les logements du bidonville soient d’abord démolis pour que les ménages puissent se qualifier pour acheter les parcelles et/ou les occuper. La période de temps entre la démolition des baraques et l’achat des parcelles a dans les pires cas duré plusieurs mois. Ceci crée une transition très difficile pour les ménages qui sont obligés de trouver un logement provisoire, alors qu’ils subissent un déplacement de leur emplacement original, la perte des réseaux sociaux et qu’ils ont un accès plus difficile aux services de santé et d’éducation, ainsi qu’à des activités productrices de revenu. Les quartiers émergeant en résultat de subdivisions de parcelles viabilisées souffrent d’une qualité plus faible des services et du transport public pendant une longue période. Les coûts supplémentaires de l’accès formel à l’eau et l’électricité sont des fardeaux supplémentaires que doivent affronter les ménages.

D. Fourniture d’appartements : Ce mode d’intervention est généralement favorisé par les opérateurs immobiliers dans les villes où la disponibilité de terrains publics est maigre, et où la densité urbaine rend difficile le développement de quartiers de faible hauteur. Environ 45.000 ménages devraient être transférés à des appartements au titre du programme Villes sans bidonvilles. Certains bénéficiaires apprécient la montée en légitimité et propriété du logement que représente la vie en appartement, malgré les limitations de l’espace pour des familles polynucléaires,⁹ mais des changements profonds dans le style de vie, parfois plus importants que prévus sont demandés aux familles qui déménagent dans des appartements.

La taille limitée des appartements et leur emplacement sont les principaux effets négatifs, et avec les pertes économiques, ils semblent peser plus lourdement que la perte des réseaux

⁹ La cohabitation n’est pas très importante, car en 1994, l’occupation par un seul ménage représentait 93 pour cent des cas (MHU, 2001). Toutefois, il peut y avoir de grandes variations régionales, en particulier dans les zones de bidonvilles. La cohabitation de deux familles ou plus existe dans plus de 60 pour cent des bidonvilles de la préfecture de Skhirat-Temara, alors que pour la zone du Grand Casa elle est d’environ 25 pour cent (MHU, 2001: 62).

sociaux dans ces opérations. Le transfert dans un immeuble d’appartements se traduit souvent par une baisse des activités économiques et des moyens d’existence pour certains ménages, du fait que les activités commerciales informelles ne peuvent plus se faire de leur logement ou dans le voisinage immédiat de leur logement. L’accès formel à l’eau et l’électricité est inévitable dans les nouveaux lieux, et les coûts apparentés peuvent être importants. Toutefois, pour d’autres résidents, en particulier les jeunes et les femmes, des opportunités d’emploi plus urbaines et tournées vers les services peuvent devenir disponibles.

7.2 Adaptation des opérations de résorption des bidonvilles à la population ciblée

En dehors des caractéristiques communes de ces modalités opérationnelles et des avantages typiques et impacts négatifs décrits ci-dessus, chaque segment de la population ciblée réagira différemment aux défis de ces interventions, conformément aux caractéristiques démographiques et sociales de chaque segment¹⁰. Le tableau suivant récapitule le degré d’adaptation des différentes modalités de résorption aux divers groupes sociaux dont se compose la population résidente, alors que les considérations de revenu sont discutées dans la section suivante.

Tableau 7. Degré d’adaptation des modalités de résorption aux segments de la population

| | Familles élargies, résidents de longue durée | Familles nucléaires | Résidents seuls et vulnérables | Jeunes hommes au chômage, étudiants | Migrants ruraux, nouveaux arrivants |
|------------------------------------|--|---------------------|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Restructuration in situ | Elevé | Faible | Moyen | Elevé | Elevé |
| Parcelles à aménagement progressif | Moyen | Faible | Faible | Faible | Moyen |
| Parcelles entièrement viabilisées | Elevé | Moyen | Faible | Elevé | Elevé |
| Appartement | Faible | Elevé | Faible | Faible | Faible |

Les résidents les plus vulnérables et les ménages les plus pauvres bénéficient le plus de la restructuration in situ à cause de son faible coût, et ils bénéficient disproportionnellement de la restructuration et de la fourniture de nouveaux services, même si leurs économies, leurs revenus ou les niveaux d’énergie ne leur permettent pas d’investir dans l’amélioration de leur logement en conséquence des opérations de restructuration. D’autre part, les trois autres modalités opérationnelles sont ressenties comme n’étant pas adaptées à leurs besoins car elles impliquent de plus gros efforts financiers, le déplacement et la construction nécessaires du logement dans le cas de parcelles à aménagement progressif, ou un changement majeur de mode de vie dans le cas de la vie en appartement.

Les jeunes couples et les familles nucléaires donneront préférence à l’appartement, car les limitations de l’espace ne seront pas une préoccupation immédiate et qu’il peut y avoir davantage de propension à des modes de vie et des agréments plus modernes. Pour ce groupe social, des parcelles entièrement viabilisées représenteraient également une option attrayante, contrairement à la restructuration in situ ou aux parcelles à aménager progressivement. La

¹⁰ Ces segments ne sont toutefois pas mutuellement exclusifs, et leurs chevauchements varieront conformément aux caractéristiques sociales de chaque bidonville.

restructuration ne règlera pas le problème de la cohabitation avec la famille élargie, qui est de moins en moins souhaitée par la génération plus jeune des Marocains.

Pour les hommes jeunes et les étudiants, qui sont en majorité des garçons, la restructuration in situ sera la modalité préférée, étant donné qu’ils louent souvent et que la vie dans le bidonville est probablement transitoire. Les autres options impliquent toutes un investissement beaucoup plus important que la restructuration in situ, et sont par conséquent moins intéressantes pour ce segment de la population.

Pour les migrants ruraux, l’installation dans les bidonvilles traduit souvent une montée et une suite de circonstances de pauvreté et de privations économiques. Ce groupe social bénéficiera le plus de l’accès à la restructuration in situ et aux parcelles entièrement viabilisées, qui sont considérées comme offrant un rendement élevé et des réponses de longue durée aux besoins de logement de la famille. Les migrants ruraux sont également le groupe social qui est le moins adapté à la transition à la vie en appartement. Les grandes familles polynucléaires, qui représentent entre un et deux tiers des ménages, préféreront également les options de restructuration in situ et de parcelles entièrement viabilisées qui sont mieux adaptées à leurs besoins.

Il ressort de cette analyse que la restructuration et les parcelles entièrement viabilisées sont les deux modalités qui répondent au plus grand nombre des groupes sociaux de l’enquête, car les deux ont la préférence de trois groupes sociaux sur cinq. Les corrélations entre caractéristiques sociales et préférences pour les solutions de résorption favoriseraient une approche basée sur l’assignation de différentes solutions aux différents groupes de ménages dans chaque bidonville, contrairement à l’imposition de la même modalité de résorption à tous les ménages d’un bidonville donné, quels que soient leurs besoins et leurs préférences de logement, tel que cela se pratique actuellement. Ces considérations doivent être pesées contre d’autres facteurs, tels que les caractéristiques physiques des bidonvilles existants qui pourraient empêcher leur résorption, l’emplacement des bidonvilles dans des zones à risque environnemental et la disponibilité de terrains pour la fourniture des parcelles.

7.3 Accessibilité des opérations de résorption

Les quatre modalités de résorption illustrées ci-dessus ont des niveaux très différents de contributions financières attendues des bénéficiaires. Par conséquent, leur accessibilité constitue un autre filtre analytique important en plus des préférences et adaptations par groupe social. Sur la base des opérations effectuées à présent par les opérateurs publics de l’habitat dans le programme Villes sans bidonvilles, les coûts moyens pour les ménages bénéficiaires ont été calculés pour chaque modalité de résorption et sont présentés au tableau suivant.

Tableau 8. Coûts moyens des opérations de résorption par ménage bénéficiaire

| MODALITE DE RESORPTION | DH |
|--|---------|
| Restructuration in situ (par logement) | 10.000 |
| Parcelles à aménagement progressif (70 m2) | 20.000 |
| Parcelles entièrement viabilisées (60 m2) | 30.000 |
| Appartements (60 m2) | 100.000 |

Source : MHU, Division Villes sans bidonvilles, septembre 2005

Les trois premières options soutiennent très favorablement la comparaison avec l’acquisition d’une baraque de bidonville urbain, dont les prix vont de 10.000 DH à 30.000 DH en moyenne, mais peuvent atteindre 70.000 DH dans les bidonvilles centraux des principales villes telles que Casablanca. Les coûts des appartements sont considérablement plus élevés que ceux des autres trois modalités, et peuvent en fait atteindre facilement 150.000 DH à Rabat et Casablanca, mettant ainsi les appartements dans une classe à part en ce qui concerne la contribution financière attendue des bénéficiaires.

Les bidonvillois ont utilisé différentes stratégies pour couvrir les coûts des opérations de résorption : a) en mobilisant leur épargne liquide ; b) avec la vente d’autres avoirs familiaux tels que terrain, animaux ou bijoux ; et c) en empruntant aux membres de la famille ou à des prêteurs d’argent informels. L’épargne liquide variera, mais étant donné les niveaux d’épargne mensuelle probable (voir Tableau 5 à la page 31), ils ne seront pas très importants. Les mêmes sources financières s’appliquent dans l’acquisition de baraques dans les bidonvilles, avec la différence que dans ce cas, le remboursement des prêts est généralement négocié (et éventuellement renégocié) au sein de la famille, des réseaux sociaux ou de voisinage. Comme déjà mentionné, dans le cas des parcelles à aménagement progressif ou entièrement viabilisées, le ménage bénéficiaire peut également augmenter la disponibilité de liquidité nécessaire en se mettant d’accord informellement avec un autre ménage sur le développement conjoint de la parcelle ; ceci soit produira davantage de liquide pour l’acquisition du terrain, soit constituera le capital nécessaire pour la construction des logements. Cet accord privé, qui est toléré par les autorités, rend cette modalité de résorption plus abordable.

L’accessibilité des différentes modalités de résorption variera avec les capacités financières de chaque ménage. En termes généraux, il est évident que plus est élevé le niveau de contribution financière requis des ménages, plus bas est le nombre de ménages qui seront en mesure de se permettre la dépense d’investissement. En référence aux trois tranches de revenu identifiées dans leur ensemble parmi la population des bidonvilles (voir Tableau 5 à la page 31), les ménages dans la tranche la plus élevée, avec un revenu mensuel du ménage de 3.000 DH ou plus, auront le plus de chance d’être en mesure de se permettre les contributions financières pour la restructuration in situ et pour les parcelles à aménagement progressif ou entièrement viabilisées, et certains de ces ménages seront également en mesure de payer un appartement.

A l’autre extrême, les ménages dans la tranche inférieure avec des revenus inférieurs à 1.000 DH par mois, et constitués principalement par les ménages vulnérables et miséreux, ne seront probablement pas en mesure de se permettre une participation financière aux opérations de résorption, quelle que soit la modalité opérationnelle appliquée. Entre ces deux extrêmes, il y a la tranche intermédiaire constituée de ménages ayant un revenu mensuel compris entre 1.000 et 3.000 DH, et dont la capacité à se permettre les options de résorption est variée, et dépend essentiellement de leur niveau d’épargne et d’autres avoirs à mobiliser.

Il a été promis aux résidents qui sont trop miséreux pour contribuer financièrement qu’ils seraient aidés par des initiatives différentes¹¹. Toutefois, à présent le Gouvernement n’a pas donné une orientation détaillée sur la façon de traiter les cas des personnes extrêmement vulnérables, parmi lesquelles en particulier les veuves, les femmes divorcées, les infirmes et les personnes âgées. A moins qu’un autre mécanisme de financement ou programme d’aide sociale ne soit introduit pour ces groupes particulièrement marginalisés, il est probable que les avantages de Villes sans bidonvilles éluderont le tiers inférieur de la population ciblée.

¹¹ Comité de suivi des fonds de garantie pour le logement social, ‘Rapport d’évaluation du Fonds de garantie pour le logement social FOGARIM’ (mai 2005).

7.4 Analyse résumée des impacts négatifs

La contribution financière demandée aux bénéficiaires de Villes sans bidonvilles se fonde sur un principe valide de partage des coûts, par lequel les subventions publiques sont maintenues à un niveau global d’un tiers des coûts du programme. Toutefois, de la perspective d’une analyse d’impact négatif, les contributions financières doivent être inscrites au titre des impacts négatifs du programme, à mesurer par rapport aux avantages que la population ciblée recevra. En fonction de l’analyse des quatre modalités de résorption et des différents coûts pour les bénéficiaires de chacune, le tableau suivant résume tous les impacts négatifs et l’intensité de l’importance de chacun d’entre eux.

Tableau 9. Matrice des coûts et impacts négatifs par modalité de résorption

| | Contributions des bénéficiaires | Coût ajouté des services publics | Perte probable de revenus | Accès perdu aux services | Difficulté de réinstallation |
|------------------------------------|--|---|----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Restructuration in situ | Faibles | Faible | Aucune | Aucun | Faible * |
| Parcelles à aménagement progressif | Faibles | Moyen | Moyenne | Moyen /Elevé | Moyenne |
| Parcelles entièrement viabilisées | Moyennes | Moyen | Moyenne | Moyen /Elevé | Moyenne |
| Appartement | Elevées | Elevé | Elevée | Moyen /Elevé | Elevée |

* seulement pour les ménages déplacés

Le tableau illustre la façon dont le niveau des coûts et des impacts négatifs augmente en allant de la forme la plus simple et la moins coûteuse de résorption, qui est la restructuration in situ, vers la forme la plus coûteuse, le transfert en appartement. En particulier, il soulève des préoccupations quant aux compromis entre les avantages des appartements, qui peuvent être considérables pour quelques groupes sociaux, et leurs coûts, qui sont très importants. En raison des revenus limités de la population ciblée, le succès probable des opérations de résorption basées sur la construction et la livraison d’appartements devrait être étudié plus en détail avant que des engagements majeures ne soient pris à cet égard.

7.5 Accès au crédit hypothécaire garanti

L’accessibilité des opérations de résorption peut être fortement améliorée par l’accès au crédit pour lequel le Gouvernement a créé le fonds de garantie FOGARIM, qui permet aux ménages à revenus modestes et/ou irréguliers d’accéder aux hypothèques pour l’acquisition ou la construction d’un logement.

A ce jour toutefois, l’incorporation des crédits bancaires dans le contexte des opérations de Villes sans bidonvilles a été quasiment nulle¹². Ceci s’explique principalement par : a) le manque d’information de la population ciblée concernant la possibilité d’obtenir un crédit hypothécaire ; b) le manque de familiarité de la population ciblée avec le système bancaire en général ; c) la crainte des prêts qui pourraient menacer la propriété du logement en cas de

¹² Selon le Comité de suivi de FOGARIM, la grande majorité des logements achetés à ce jour ont une valeur marchande de 175.000 à 200.000 DH, et ne font pas partie par conséquent des opérations de Villes sans bidonvilles.

retards ou de défauts de paiement ; et d) la réticence des banques commerciales à s’engager avec cette clientèle à revenus modestes qui nécessiterait des coûts importants de transaction et des risques politiques qui vont au-delà de ceux couverts par la garantie de FOGARIM (voir partie I, chapitre 3). Ces facteurs négatifs peuvent être corrigés si le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme réalise, comme il en a l’intention, des programmes de formation au crédit, si le Ministère des Finances et de la Privatisation investit dans la dissémination plus générale de l’information sur l’accessibilité du crédit hypothécaire, et si les banques commerciales se risquent plus vigoureusement dans cette nouvelle ligne d’activité.

Aux conditions de prêt actuelles que les banques commerciales sont disposées à appliquer (prêts avec une échéance jusqu’à 25 ans, et un taux d’intérêt moyen à échéance fixe de 7,5 pour cent), voici quelques exemples des investissements et des remboursements mensuels qui pourraient s’appliquer aux bénéficiaires de Villes sans bidonvilles.

Tableau 10 : Exemples de montants de prêt et de remboursements mensuels au taux actuels du marché

| Montant du prêt (DH) | Echéance (années) | Taux d’intérêt | Remboursement mensuel (DH) |
|----------------------|-------------------|----------------|----------------------------|
| 30.000 | 10 | 7,8 % | 360 |
| 50.000 | 10 | 7 % | 580 |
| 100.000 | 15 | 7 % | 898 |
| 100.000 | 20 | 7 % | 775 |
| 120.000 | 20 | 7,5 % | 966 |
| 120.000 | 25 | 7,5 % | 886 |

Les impacts du crédit hypothécaire sur la mise en œuvre de Villes sans bidonvilles peuvent être importants, mais ne devraient pas être surestimés, étant donné les niveaux de remboursements mensuels que les habitants des bidonvilles peuvent se permettre, qui ne devraient pas dépasser 25 pour cent des revenus disponibles d’un ménage. En se référant au tableau 5 de ce rapport, l’échelon inférieur de la population bidonvilloise ne se qualifierait pas pour un prêt hypothécaire en raison de sa misère et de sa marginalité sociale. Les deux échelons intermédiaires seraient en mesure de rembourser mensuellement un montant se situant entre 250 et 350 DH. Les deux échelons supérieurs seraient en mesure de rembourser des montants mensuels de 1.000 DH ou plus.

Les remboursements mensuels indiqués au Tableau 10 ci-dessus sont considérés largement abordables par le tiers intermédiaire et le tiers supérieur de la population bidonvilloise, et leur permettraient l’accès aux deux solutions de résorption les plus chères, les parcelles entièrement viabilisées et les appartements, à choisir selon leurs préférences et leurs capacités financières. Cette accessibilité générique devrait toutefois être vérifiée au cas par cas, en particulier dans les bidonvilles dont les résidents seront transférés dans des appartements, au vu de leurs coûts plus élevés.

Mis à part les contraintes systémiques qui entravent l’accès au crédit hypothécaire par les bidonvillois, certaines restrictions inhérentes à la garantie FOGARIM limitent davantage leur accès. La condition selon laquelle le dernier remboursement mensuel du prêt doit être fait au plus tard au 60^e anniversaire de l’emprunteur sera une contrainte pour les résidents âgés de 35 ans et plus, qui devront emprunter à des échéances plus courtes que 25 ans et qui auront donc des remboursements mensuels plus élevés. Le manque de flexibilité dans les remboursements mensuels pourrait également devenir un facteur contraignant pour les ménages à revenus modestes et/ou irréguliers, qui pourraient payer davantage à certaines époques de l’année et moins à d’autres. Le plafond de 1.000 DH au remboursement mensuel

stipulé actuellement par FOGARIM pourrait dans ces cas devenir une contrainte supplémentaire.

La certification requise actuellement des revenus des ménages par un représentant local des autorités représente un autre facteur faisant obstacle à la présentation de demandes de crédit hypothécaire par les ménages de Villes sans bidonvilles, car elle peut ouvrir la porte aux abus et à la corruption. Le Comité de Suivi de FOGARIM est en train de revoir ces conditions et ces contraintes, dans le but de faciliter l’accès aux crédits hypothécaires qu’il garantit et d’accroître la participation des ménages de Villes sans bidonvilles.

En résumé, il y a beaucoup à faire pour que FOGARIM joue un rôle efficace dans l’amélioration de l’accès au crédit et dans les opérations de résorption de Villes sans bidonvilles par les habitants des bidonvilles. Un an et demi après le commencement de la garantie, il y a un risque que les banques financent essentiellement l’acquisition d’appartement dont le prix est de 200.000 DH, dont il y a à présent une grande quantité. Toutefois, cette clientèle diffère considérablement de celle originalement ciblée par FOGARIM.

7.6 Accès aux mécanismes d’épargne logement

Les mécanismes d’épargne logement n’ont pas encore été créés par les banques pour les ménages à revenus modestes et/ou irréguliers, qui constituent la majorité des bidonvillois. Une incitation financière devra être établie par le Gouvernement dans la Loi de Finances 2007 et entrera donc en vigueur au début de 2007. Ceci encouragera les banques commerciales à créer ces produits financiers. Les mécanismes d’épargne logement sont censés aider les bénéficiaires à constituer leur histoire de crédit avec une institution financière avec l’appât d’incitations publiques. Sur la base des calculs faits par le Ministère des Finances qui est chargé de définir l’incitation financière, elle serait probablement inférieure à la probable montée des prix des logements durant la période d’épargne.

Pour les ménages qui ne sont pas imposables, l’incitation pourrait consister en 1.000 DH et pour ceux qui le sont, elle pourrait s’élever à 10.000 DH. Une estimation prudente de la hausse des prix pour un appartement valant actuellement 120.000 DH pourrait amener ce prix à 160.000 DH trois ans plus tard. Toutefois, pour les ménages qui n’ont aucune chance actuellement d’accéder au crédit, les mécanismes d’épargne logement représenteront la possibilité de venir à bout de ces obstacles et d’acheter un logement formel. Etant donné le montant des variables pouvant affecter le comportement des banques et des ménages en ce qui concerne les mécanismes d’épargne, leurs impacts éventuels sur la population bidonvilloise n’ont pas été évalués.

PARTIE III : LEÇONS DE POLITIQUE

8. LIMITATIONS ET RISQUES DE LA CONCEPTION ACTUELLE DU PROGRAMME

8.1 Capacité institutionnelle et coordination limitées

Il y a un soutien officiel et généralisé au programme et un intérêt pour son achèvement réussi et pour l'éradication des bidonvilles ciblés d'ici 2010, mais dans le contexte de VSB et du panorama marocain des institutions informelles et formelles, les intérêts déclarés et non déclarés peuvent diverger considérablement, rendant difficile une évaluation précise des chances de succès du programme. Ce soutien est cependant parfois le plus fort pour l'élimination des bidonvilles en tant que preuve désagréable d'échec social, et non dans le but de satisfaire les besoins particuliers de cette population socialement exclue et marginalisée.

L'analyse des parties prenantes révèle que de nombreux acteurs clés avec des niveaux élevés d'influence soutiennent VSB, et qu'il y a un enthousiasme de grande portée pour un partenariat accru et une collaboration généralisée entre niveaux administratifs, politiques et sociétaux. Toutefois, la collaboration et le partenariat généralisé s'avèreront probablement difficiles face aux blocages structurels et aux points de résistance actifs qui passent à travers le panorama institutionnel, ce qui rend difficile de satisfaire la condition d'établir des partenariats véritables et fonctionnels, tels que décrits dans le Plan de mise en œuvre de VSB. L'engagement à l'accompagnement social et la participation est beaucoup plus limité, mais néanmoins souligné par le MHU comme étant une innovation cruciale.

Toutefois, les préoccupations techniques l'emportent souvent sur les préoccupations sociales pour les parties prenantes dotées de niveaux élevés de pouvoir et d'influence. Le penchant à se focaliser sur les préoccupations techniques est aggravé par le calendrier de courte durée établi pour l'achèvement du programme. Alors que la date limite de 2010 pousse les différents acteurs à agir, elle peut également compromettre les innovations clés qui forment le programme, en particulier lorsque les consultations avec la population des bidonvilles sont parfois considérées comme des retards inutiles à l'exécution, spécialement par les autorités régionales.

L'incohérence et la fragmentation au sein des ministères et entre ministères et couches régionales de l'administration et compétences politiques sont des obstacles importants aux partenariats fonctionnels – même compte tenu des modalités contractuelles et des comités de suivi qui doivent promouvoir la collaboration et les progrès. Les réformes structurelles au sein de la fonction publique, telles que le programme de départs volontaires à la retraite anticipée et la restructuration des opérateurs parapublics de l'habitat, créent des goulets d'étranglement et rendent la collaboration plus difficile. Des responsabilités qui ne sont pas suffisamment définies et un domaine d'accords ambigu peuvent conduire à l'atténuation des lignes de responsabilité.

8.2 La résorption comme la seule réponse à l'exclusion sociale des communautés de bidonvilles

L'approche actuelle de la résorption des bidonvilles comporte la limitation qui consiste à voir l'exclusion sociale de cette population marginalisée essentiellement comme un problème de logement. L'hypothèse sous-tendant la base du programme VSB étant que la fourniture partiellement subventionnée d'un meilleur logement améliorera de beaucoup la

qualité de vie des bidonvillois et réduira leur exclusion sociale et leur marginalité. Ceci est certainement vrai pour les segments de la population à tendance ascensionnelle, car ils sont en mesure de capitaliser sur leurs nouveaux avoirs physiques et de les utiliser pour une amélioration réelle de leurs moyens d’existence.

Il y a toutefois d’autres segments plus socialement fragiles de la population des bidonvilles pour lesquels les besoins les plus pressants pourraient être une meilleure génération de revenu, un accès accru aux services municipaux et sociaux et des filets de protection abordables. Une réponse durable aux besoins des habitants des bidonvilles devrait consister en une enveloppe intégrée de logement, de services et de soutien aux moyens d’existence. Le programme national de résorption des bidonvilles n’apporte pas de soutien à ces derniers éléments, qui sont la prérogative d’autres ministères sectoriels et d’institutions, d’où le besoin d’une coordination accrue pour assurer une synergie maximum entre différents programmes.

Le travail de terrain effectué et l’examen de la littérature montrent que l’amélioration des conditions d’abri s’accompagne souvent malheureusement d’une aggravation de l’accès des résidents à l’emploi, de la génération d’emploi, des services de santé et d’éducation, chaque fois que se produit un déplacement de la communauté, et en particulier quand il se produit dans des terrains nouvellement viabilisés à la périphérie des villes. En outre, la perte des réseaux sociaux, la plus grande distance du marché du travail et les coûts de transport plus élevés réduiront considérablement les capacités des ménages à investir dans les améliorations de leur logement au moment où ils en ont le plus besoin.

Ainsi, l’une des conséquences involontaires de la résorption des bidonvilles est le risque d’accroître la précarité des vies de parties de cette même population qu’elle soutient au moyen d’une amélioration des conditions d’abri. L’accès au logement formel signifie une acceptation sociale plus importante et la promesse d’une vie plus intégrée dans la communauté urbaine. Mais s’il s’accompagne d’une détérioration de l’accès aux services et des moyens d’existence, l’acceptation et la satisfaction des ménages bénéficiaires peuvent être faibles. Ceci s’est souvent produit dans le passé, selon les évaluations réalisées par le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme lui-même.

En la présence d’un marché de l’habitat plus fonctionnel que celui en place actuellement au Maroc, où l’accès au foncier, aux produits de l’habitat et au crédit serait plus facile et meilleur marché, on pourrait s’imaginer que les investissements physiques dans la résorption, tels que réalisés aujourd’hui avec le programme VSB, pourraient être complétés par des efforts de développement économique local. Ils seraient destinés à améliorer les revenus de la population à tendance ascensionnelle, leur permettant de pouvoir éventuellement se permettre avec leurs propres moyens l’accès à des options de logement formel disponibles sur le marché, plutôt que résultant des interventions du secteur public. Le logement public subventionné dans ce scénario hypothétique se limiterait aux ménages les plus nécessiteux.

Au vu du récent lancement de l’Initiative nationale de Développement humain (INDH), Villes sans bidonvilles pourrait devenir la plate-forme pour des opérations plus intégrées, ciblant les autres besoins de développement économique et social de la population des bidonvilles à part le logement, pour un résultat social plus complet des interventions publiques.

8.3 Choix et accessibilité limités des avantages du programme

L’AISP a identifié plusieurs préoccupations émergeant du choix et de la nature limités des avantages du programme pour une population ciblée très diverse. Le programme Villes sans bidonvilles ne fait pas de distinction entre les résidents, et n’adapte pas non plus les solutions de logement offertes à leur profil social ou à leurs disponibilités de revenus. Un bidonville

donné sera destiné à la restructuration in situ, à la fourniture de parcelles partiellement ou entièrement viabilisées ou à des appartements, principalement selon la disponibilité du foncier et d’autres considérations opérationnelles et financières des opérateurs publics de l’habitat. Les résidents n’ont pas l’option de choisir entre les quatre modalités, ni en tant qu’individus ni en tant que communauté.

Il y a également des préoccupations raisonnables quant à la validité de la structure financière du programme qui s’appuie à 70 pour cent sur les contributions des bénéficiaires. Ce montant de 11,6 milliards de DH est censé venir d’une population qui est par définition parmi les plus pauvres de la nation, avec les niveaux les plus bas de revenus et d’épargne. En outre, les résidents des bidonvilles, comme nous l’avons vu plus haut, sont censés payer pour des solutions de logement qu’ils ne choisissent même pas et qui sont généralement conçues sans qu’ils ne soient consultés. Bref, ils continuent à être considérés et traités comme des bénéficiaires de l’aide publique, plutôt que comme des clients de produits subventionnés qu’ils paieront.

Un pourcentage important de la population bidonvilloise n’est pas en mesure de participer financièrement au programme en raison de son extrême pauvreté. Un autre segment important serait en mesure de se permettre un logement seulement si le crédit était disponible, et ceci, comme nous l’avons vu, doit encore se produire d’une manière conséquente sur le plan numérique. De plus, la population a un sens générique du fait qu’elle a droit au soutien de l’Etat, qui est renforcé par les déclarations de haut niveau d’engagement à éradiquer les bidonvilles et qui favorise une propension à résister aux contributions financières pour commencer.

8.4 Innovations du programme et « cours normal des affaires »

Villes sans bidonvilles représente une rupture majeure avec les politiques du passé à certains égards, mais « le cours normal des affaires » avec d’autres. Les innovations concernent surtout : a) l’approche nationale intégrée par laquelle le Gouvernement s’engage à éliminer les bidonvilles d’ici 2010 et réserve les moyens financiers à cette fin ; b) l’approche de ville par laquelle tous les bidonvilles d’une ville donnée sont intégrés dans un plan global pour leur résorption ou élimination, qui répondra à tous les besoins fonciers et impliquera les collectivités locales; c) le rôle que les promoteurs du secteur privé devraient jouer dans la construction de logements ; et d) les politiques concomitantes de prévention de bidonvilles et de production à grande échelle de logements pour décourager la prolifération des bidonvilles.

La typologie des interventions et la manière dont elles sont appliquées aux communautés des bidonvilles, représentent la continuité avec les pratiques du passé. Du point de vue des communautés bidonvilloises, les aspects novateurs de VSB sont essentiellement perçus comme un engagement plus fort des plus hautes autorités du pays de tenir leurs promesses de soutien. Mais dans la pratique, c’est la continuité des approches antérieures qui prévaut, du fait que les communautés sont confrontées aux mêmes modalités opérationnelles et aux mêmes acteurs locaux quand il s’agit de leurs propres perspectives de résorption.

L’interaction entre les ménages et les acteurs institutionnels a suivi généralement les mêmes modalités établies dans le passé, que les opérations de résorption aient été définies contractuellement avant 2004 et le lancement du programme ou après : décisions du haut vers le bas des solutions de résorption à être appliquées aux bidonvilles (prises essentiellement par le personnel technique des opérateurs de l’habitat public en consultation avec le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme, les autorités régionales et locales), et peu de consultations avec les résidents sur les modalités ou le calendrier des opérations et sur la volonté ou la disposition à payer pour leur part des coûts.

Un niveau élevé de méfiance semble continuer à caractériser la relation entre les ménages et les représentants locaux des municipalités et des institutions du gouvernement central (Ministère de l’Intérieur en particulier). Le lancement du programme VSB et l’engagement national à l’élimination des bidonvilles ne semblent pas avoir changé les attitudes des acteurs locaux vis-à-vis des communautés de bidonvillois. En fait, certains acteurs locaux ont des incitations à garder la population des bidonvilles dans leur état de précarité et de profiter de leurs insécurités, et ces acteurs continuent à être ressentis par les communautés bidonvilloises comme des antagonistes à la satisfaction de leurs besoins de logement.

8.5 Accompagnement social et participation : une promesse à tenir

L’élément le plus frappant de la continuité avec les pratiques du passé est le manque d’accompagnement social et de participation dans les opérations de résorption des bidonvilles au titre du programme VSB, marquant une différence importante entre les objectifs récemment déclarés du programme et la pratique en cours sur le terrain. En fonction des résultats de l’évaluation des pratiques du passé, le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme a conclu que l’accompagnement social et la participation doivent être incorporés dans la conception du programme global et dans chaque opération de résorption des bidonvilles. Toutefois, un an après le lancement formel du programme, l’accompagnement social et la participation n’ont pas été beaucoup plus loin que ces déclarations d’intention, et seulement cinq opérations en cours profitent des interventions de personnel social spécialisé, à travers des contrats que le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme et le Holding Al Omrane ont établi avec l’Agence de Développement social.

Les contraintes à l’intensification de l’accompagnement social et de la participation dans la résorption des bidonvilles semblent liées aux éléments suivants : a) le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme a peu d’expertise sur le sujet au niveau central, et il a très peu de cadres spécialisés en sciences sociales dans ses délégations régionales ; b) l’ADS a une vaste mission de développement social à mener, peu de personnel et ne peut pas assurer la couverture des opérations de résorption des bidonvilles sur une base contractuelle avec le Ministère ou le Holding Al Omrane ; c) il y a une pénurie nationale de professionnels spécialisés dans le développement social, probablement en raison du manque d’attention aux approches participatives par les gouvernements antérieurs (ainsi qu’en raison de la clôture des facultés de sciences sociales dans les années 70 pour des raisons politiques).

Le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme étudie actuellement les perspectives et l’opportunité d’intensifier l’accompagnement social et la participation dans le programme Villes sans bidonvilles, avec l’aide de certains de ses partenaires nationaux et internationaux. Des études sur le but et les modalités de l’accompagnement social et la participation ont été réalisées, et d’autres sont en cours. Un investissement plus important dans l’accompagnement social et la participation aiderait à neutraliser la méfiance envers les autorités qui est très présente parmi les bidonvillois, et de laquelle il faut venir à bout pour arriver à une interaction positive.

L’accompagnement social et la participation au programme VSB pourraient couvrir un nombre de fonctions différentes, selon le consensus des experts du développement social dégagé en mai 2005 sur les conclusions préliminaires de l’AISP. Dans les cas des opérations qui sont déjà en cours, l’accompagnement social pourrait offrir la communication nécessaire entre les opérateurs publics de l’habitat, les collectivités locales et les communautés des bidonvilles, de façon à dissiper les malentendus, à communiquer clairement les objectifs de l’opération, ses avantages escomptés et ses conditions, financières et autres, attendues des communautés. Dans ce cas, l’accompagnement social et la participation seraient par conséquent limités pour assurer que l’opération, telle que conçue, sera mieux acceptée et supportée par la population.

Dans le cas d’opérations encore à concevoir, l’accompagnement social et la participation pourraient inclure : a) des consultations en profondeur avec les ménages des bidonvilles pour mettre au clair leurs attentes et leur disposition à s’engager dans l’opération et à quelles conditions, financières et autres ; b) la transmission des résultats de ces consultations aux aménageurs urbains et au personnel financier chargés de la conception de l’opération, et permettant diverses itérations d’ajustements à travers des consultations avec les communautés ; c) l’établissement de circuits de communication appropriés qui serviraient les opérations de résorption pendant la durée de leur cycle, de la conception à l’achèvement et la livraison des produits de l’habitat, au déménagement des familles dans les nouveaux logements s’il y a lieu.

Dans le dialogue entre parties responsables de l’exécution de VSB, il y a une tension perceptible concernant la question de l’accompagnement social et la participation, entre les décideurs qui aimeraient l’intensifier et l’incorporer, et les agences opérationnelles et autorités régionales qui sont redevables de la livraison du programme. Ces dernières ont tendance à considérer l’accompagnement social et la participation comme un processus potentiellement déstabilisant qui pourrait faire dérailler la planification des interventions conformément aux ressources disponibles et aux critères techniques adoptés. Dans les cas les plus extrêmes, illustrés par certains des décideurs locaux interrogés lors de la première phase du travail de terrain de l’AISP, l’accompagnement social et la participation sont ressentis comme une « perte de temps » dangereuse qui peut sérieusement ralentir l’exécution du programme VSB et la réalisation de ses objectifs.

8.6 Principaux risques pour la réussite du programme

Les limitations décrites ci-dessus soulignent les risques qu’affronte le programme en ce qui concerne l’atteinte de ses objectifs. Ces risques restent gérables si le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme est décidé à les prendre en mains et à introduire les révisions nécessaires à la conception du programme et aux mécanismes d’exécution. Les principaux risques identifiés dans le contexte de l’Analyse d’impact social et sur la pauvreté pour la réussite du programme sont les suivants :

- Le risque que certains des acteurs institutionnels de qui dépend le programme peuvent ne pas éprouver le même degré d’appropriation de l’approche du programme, ou peuvent ne pas avoir les incitations ou la capacité de s’acquitter de leurs responsabilités ;
- Le risque de se focaliser sur la résorption physique en l’absence d’une approche globale de réduction de la pauvreté qui inclurait des mesures complémentaires pour l’accès aux services municipaux et sociaux et pour la sécurité des moyens d’existence ;
- Le risque que les quatre modalités de résorption ne soient pas compatibles avec la réalité socioéconomique des habitants des bidonvilles, et que chacune puisse être appliquée à tous les résidents d’un bidonville donné, indépendamment de leurs demandes et des niveaux abordables de contribution ;
- Le risque que les pratiques institutionnelles du passé, y compris l’inertie, les intérêts de l’économie politique et la méfiance mutuelle entre acteurs locaux et habitants des bidonvilles éclipsent les innovations du programme ;
- Le risque que les délais impartis trop ambitieux ne donnent pas aux acteurs impliqués dans l’exécution du programme un temps suffisant pour expérimenter, apprendre et innover afin de rendre le programme véritablement effectif.

9. LECONS DE POLITIQUES INTERNATIONALES PERTINENTES

Le champ du travail de l’AISP réalisée ne comprenait pas une revue de la littérature sectorielle ou d’études de cas de pays comparateurs qui pourraient offrir des leçons de politique dans l’examen du programme Villes sans bidonvilles. Toutefois, au cours de la préparation de ce rapport, il a semblé utile de fournir à tout le moins des références à deux programmes en cours de résorption des bidonvilles, l’un à l’échelon national en Thaïlande et l’autre à l’échelon d’une ville au Brésil. Ils offrent des indices intéressants sur la façon dont deux aspects critiques du programme national marocain de résorption des bidonvilles revus dans la présente AISP ont été abordés ailleurs : a) le rôle de l’accompagnement social et la participation des communautés dans la conception et l’exécution des opérations de résorption des bidonvilles ; et b) l’intégration du développement social et d’activités génératrices de revenus avec l’amélioration physique des conditions du logement.

9.1 Programme de résorption de Baan Makong en Thaïlande¹³

Le Gouvernement thaï a lancé en 2003 un programme national ambitieux de résorption des bidonvilles et des quartiers informels appelé *Baan Makong*, ou Logement sûr, pour améliorer le logement, les conditions de vie et la sécurité de l’occupation pour 300.000 ménages dans 2.000 communautés pauvres dans 200 villes en cinq ans. Le programme est fondé sur l’expérience du Gouvernement de la décennie antérieure en matière d’octroi de prêts, de petits dons et de fonds d’aide communautaire (pour l’éducation, la formation de revenus et autre assistance) aux organisations communautaires et à leurs réseaux. Baan Makong est exécuté par l’Institut de Développement des Organisations communautaires (CODI), organisation publique indépendante, dont le Conseil comprend des représentants du Gouvernement et des organisations communautaires elles-mêmes.

Le programme achemine les fonds publics sous la forme de subventions à l’infrastructure et de prêts au logement directement aux communautés pauvres, qui planifient et réalisent des améliorations à leur habitat et aux services de base. Les communautés et leurs réseaux travaillent d’abord avec les administrations locales, les universités et les ONG dans leur ville afin de recenser les communautés pauvres locales et de planifier un programme de résorption pour améliorer les conditions pour toutes celles-ci dans les trois à quatre ans. Une fois que les plans sont finalisés, CODI achemine les subventions à l’infrastructure et les prêts au logement directement aux communautés. La restructuration in situ des bidonvilles existants est appuyée chaque fois que possible ; si une réinstallation est nécessaire, un site est recherché tout près afin de minimiser les coûts économiques et sociaux pour les ménages.

Le programme reconnaît les investissements importants que les communautés ont déjà faits sur leurs logements, et impose aussi peu de conditions que possible afin de leur donner la liberté de concevoir leurs propres programmes. Des subventions à l’infrastructure par famille de 625 \$EU sont disponibles pour la restructuration in situ, de 1.125 \$EU pour re-parcellisation (i.e., réallouer le terrain existant pour mieux héberger toutes les familles selon des alignements plus rationnels dus à l’introduction de l’infrastructure municipale) et de 1.625 \$EU pour la réinstallation. Les familles peuvent obtenir des prêts à faible taux d’intérêt de CODI ou de banques pour le logement, et il y a un don égal à 5 pour cent de la subvention totale à l’infrastructure pour aider à financer les coûts de gestion soutenus par l’organisation locale ou le réseau local.

Les organisations des communautés pauvres urbaines et leurs réseaux sont les acteurs clés et ils contrôlent le financement et la gestion du programme. Ils (plutôt que des

¹³ Source : Somsook Boonyabancha “ *Baan Mankong: going to scale with “slum” and squatter upgrading in Thailand*” in *Environment and Urbanization*, Vol. 17. N. 1 avril 2005

entrepreneurs) entreprennent une grande part de la construction, ce qui fait aller le financement beaucoup plus loin, et ils apportent leurs propres contributions. La légalisation foncière est négociée dans chaque cas, au moyen d’une série de mesures telles que l’achat des terrains en coopérative, les contrats de bail de longue durée, les échanges fonciers ou la garantie des droits des usagers. Mais dans tous les cas, l’accent est mis sur la propriété communale (plutôt qu’individuelle).

Le programme est fondé sur la participation active et les rôles responsables des communautés des bidonvilles dans sa conception et son exécution et commence par identifier les parties prenantes et expliquer le programme, organiser des réunions de réseaux, qui peuvent comporter des visites de personnes d’autres villes, organiser des réunions dans chaque communauté pauvre urbaine, impliquant le personnel municipal si possible ; et établissant un comité conjoint pour contrôler l’exécution, qui inclut les dirigeants communautaires et des réseaux, la municipalité, les universités locales et les ONG. Ce comité conjoint se réunit avec les représentants de toutes les communautés pauvres urbaines, organise un recensement détaillé et développe le plan de résorption de la communauté.

9.2 Programme de résorption Ribeira Azul au Brésil¹⁴

Une approche intégrée de la résorption urbaine a été appliquée dans le quartier de Ribeira Azul dans la ville de Salvador, Etat de Bahia, Brésil depuis 1999 dans le cadre d’un programme appelé *Viver Melhor*, ou Vivre mieux. Ce programme combine infrastructure et interventions sociales et a été considéré comme très réussi en termes de son exécution et de l’impact positif sur les conditions de vie. L’approche intégrée et participative a été exécutée par l’Etat avec le financement de dons du Gouvernement italien à travers l’Alliance des Villes pour la fourniture d’assistance technique et d’activités de développement social.

Ribeira Azul couvre approximativement 4 kilomètres carrés le long d’une anse côtière avec 40.000 familles et 135.000 personnes, et fait partie d’une zone plus vaste qui a été caractérisée comme zone à ‘haut risque’ prédisposée aux inondations, avec un grand nombre de quartiers informels, un statut foncier précaire, un environnement fortement pollué par les déchets ménagers et industriels, de mauvais indicateurs sociaux (les pires de la ville) et un accès très limité à l’infrastructure et aux services de base.

Le Programme Ribeira Azul combine des interventions physiques avec des investissements pour améliorer les conditions sociales et économiques de la population de la zone. Ceci inclut des améliorations aux logements et à l’infrastructure (routes, eau, assainissement, éclairage public), et des programmes dans les soins de santé, la nutrition infantile, l’éducation, la formation et la génération d’emplois à travers des coopératives. La participation communautaire a constitué un aspect fondamental du programme. Le projet a été exécuté par CONDER (Société d’aménagement urbain de l’Etat de Bahia), l’ONG italienne AVSI et l’ONG locale CDM. Cette approche intégrée forme maintenant la base de la stratégie d’aménagement urbain de l’Etat et elle sera exécutée au niveau de l’Etat à travers un projet financé par la Banque mondiale.

Au vu de la généralisation de cette approche intégrée de résorption, une AISP a été réalisée sur le site *Novos Alagados II*, pour évaluer le niveau de satisfaction des communautés concernant l’infrastructure et les investissements sociaux. Les résidents ont bénéficié d’un programme de nutrition infantile, d’un programme de garderie préscolaire couplé avec la formation de moniteurs préscolaires, de l’accès aux installations scolaires pour les élèves dans les classes du primaire et des trois premières années du secondaire, d’un programme de sports pour les jeunes et d’un programme de formation professionnelle. Alors que l’accès à ces

¹⁴ Source : Judy Baker “ *Integrated urban upgrading: the experience of Ribeira Azul, Salvador, Brazil – Poverty and Social Impact Analysis*”, Banque mondiale, juillet 2005

services d’assistance sociale n’a pas été généralisé, le niveau de satisfaction des ménages et résidents qui en ont bénéficié était élevé et il y avait une demande globale pour un soutien public continu à ces investissements sociaux. Il semble également que ces programmes ont fortement contribué à décourager les ménages de récupérer les coûts des améliorations physiques apportées à leur logement et en revendant les logements.

10. RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE

Dans l’esprit de partenariat et de l’appui actif au Gouvernement que la Banque a poursuivi dans le secteur de l’habitat, et en fonction des résultats de l’analyse d’impact social et sur la pauvreté réalisée conjointement avec le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisation, les principales recommandations de politique sont indiquées ci-dessous afin de continuer à améliorer le programme national de résorption des bidonvilles.

10.1 Réactivité de Villes sans bidonvilles à la population bidonvilloise

Les quatre premières recommandations concernent la réactivité requise du programme Villes sans bidonvilles aux attentes, besoins et demandes exprimées de la population ciblée des bidonvilles. Ces recommandations sont : a) introduire de la flexibilité dans la sélection des modalités de résorption disponibles pour la population ciblée ; b) répondre au besoin de fournir des solutions adaptées pour les résidents les plus vulnérables ; c) assurer l’accompagnement social et la participation effectifs de la population bidonvilloise ; et d) relier les opérations de résorption des bidonvilles à des actions qui appuient la génération de revenus et un meilleur accès aux services.

A. Une approche plus flexible de l’offre des solutions d’habitat pour les ménages individuels des bidonvilles devrait être développée et appliquée.

Le Ministère devrait adopter des moyens de répondre aux diverses demandes et aux divers besoins des ménages dans chaque bidonville, au lieu d’appliquer indistinctement à tous la même solution de résorption comme c’est le cas actuellement. Etant donné qu’une approche de ville est appliquée par le programme VSB dans laquelle différents types d’opérations coexistent, il n’y a pas de raison d’assigner une seule opération de résorption à tous les ménages d’un bidonville individuel. Au lieu de cela, en fonction de la compréhension de la nature des ménages du bidonville, de leurs préférences et de leur capacité de payer, le Ministère, les opérateurs publics et les promoteurs privés travaillant dans le logement social devraient être en mesure de fournir aux ménages individuels la restructuration in situ, des parcelles viabilisées ou des appartements selon leurs préférences, leur capacité à payer et les contraintes techniques objectives des cas spécifiques.

Cette approche aurait l’avantage d’intensifier la réactivité du programme aux besoins des ménages des bidonvilles et éventuellement leur participation financière aux coûts du programme, en raison du niveau plus élevé de satisfaction et d’adaptation de la solution au problème du logement. Cette approche ne peut s’appliquer que s’il y a un investissement suffisant dans l’accompagnement social et la participation qui permet une connaissance en profondeur des communautés ciblées et de la conception de logements qui tiendrait compte de cette connaissance. Les opérations qui ont été programmées avant ou pendant 2004 ne seraient pas affectées par ce changement d’approche, de façon à ne pas retarder l’exécution du programme. D’autre part, les opérations restant à programmer au niveau de la ville ou pour lesquelles des ressources ont été allouées sans que la conception ne soit initiée, pourraient bénéficier de ce changement. Le Ministère pourrait commencer par identifier une ville où cette approche pourrait être expérimentée, tirer les leçons appropriées des consultations et de l’exercice de re-programmation, et ensuite généraliser éventuellement cette approche.

B. Les besoins du segment le plus vulnérable de la population des bidonvilles qui ne peut se permettre aucun type de participation financière devraient être traités dès le stade de la planification des opérations.

Des solutions adéquates, subventionnées devraient être trouvées pour répondre aux besoins particuliers de logement des ménages ou des résidents qui sont trop pauvres pour prendre une part active au programme. Etant donné que chaque bidonville contient probablement un certain pourcentage de ces ménages ou résidents, ces solutions devraient être identifiées et financées, ce qui nécessitera une autre injection des ressources publiques, y compris des autorités locales et différentes modalités opérationnelles telles que la location-accession qui est à l’étude du Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme. L’exclusion de ces ménages nécessiteux des opérations « normales » de résorption des bidonvilles permettrait aux opérateurs et aux promoteurs privés des logements publics de préparer et de mettre en œuvre des opérations financièrement plus sûres, où le risque d’un recouvrement des coûts incomplet serait minimisé.

Cette attention aux segments les plus vulnérables des communautés des bidonvilles ne peut prendre place que s’il y a un investissement suffisant dans l’accompagnement social et la participation qui permettrait une connaissance en profondeur des communautés ciblées et la volonté du secteur public de reconnaître et de satisfaire les besoins des résidents les plus vulnérables. La question d’aléa moral est importante, du fait que dispenser les conditions de contributions financières pour certains ménages et résidents découragera inévitablement les autres de respecter la condition de contribution financière. Toutefois, au sein de chaque communauté il existe une bonne connaissance locale des résidents les plus nécessiteux, et des circuits clairs de communication sociale devraient fournir les sauvegardes nécessaires pour assurer que le reste des ménages respecte ses obligations financières.

C. L’accompagnement social et la participation devraient être rapidement intensifiés aux niveaux central et local et devenir partie intégrante des opérations de réhabilitation.

L’accompagnement social et la participation ne doivent plus rester une intention du programme mais doivent devenir une réalité sur le terrain, car il s’agit là d’une des innovations les plus prometteuses du programme Villes sans bidonvilles par rapport aux générations antérieures des interventions publiques dans le secteur de l’habitat social. Tout d’abord, le MHU doit renforcer son personnel au niveau central à l’aide de spécialistes du développement social affectés au programme, et ces derniers devraient superviser leurs homologues travaillant dans les départements régionaux du Ministère. Le Holding Al Omrane, en tant que principale agence d’exécution du programme, devrait également mobiliser des équipes spécialisées pour assurer que l’accompagnement social et la participation font partie intégrante de la conception et de la préparation de chaque opération de résorption des bidonvilles.

Ceci pourrait être obtenu au moyen d’accords de collaboration avec l’Agence de Développement social et avec des ONG et des groupes professionnels en mesure d’assurer les services appropriés. Le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme et le Ministère du Développement social devraient étudier la possibilité de mettre sur pied un programme de formation professionnelle en accompagnement social et participation pour établir les mandats des professionnels du secteur avant qu’ils ne soient affectés aux équipes et déployés sur les opérations VSB. Une évaluation des quelques premières opérations de réhabilitation qui ont profité de l’accompagnement social et de la participation devrait également être réalisée et les leçons tirées devraient être disséminées et internalisées. Les campagnes d’information sur l’exécution du programme devraient mettre l’accent sur l’importance de sa dimension sociale.

D. En partenariat avec l’INDH, il faudrait répondre aux besoins d’accès aux services municipaux et communautaires et aux activités génératrices de revenu des ménages des bidonvilles.

Le Gouvernement devrait faire en sorte d’assurer que la réhabilitation des bidonvilles est intégrée avec d’autres formes d’accompagnement social et économique, reconnaissant que l’exclusion sociale et la marginalité qui sont la condition des ménages des bidonvilles ne peuvent pas être résolues seulement qu’avec un meilleur logement. Les Ministères sectoriels tels que la Santé, l’Education et le Développement social devraient être encouragés à prévoir des investissements dans le voisinage des communautés des bidonvilles restructurés in situ et des nouveaux quartiers résultant des opérations de résorption, afin de garantir que l’amélioration du logement ne s’accompagne pas d’une détérioration de l’accès aux services de base. Il faudrait également mettre en œuvre des programmes pour le développement économique local, incluant l’accès à la formation professionnelle ainsi que l’espace physique pour mener à bien des activités productives et commerciales.

Le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme devrait encourager activement ces activités dans le cadre de l’Initiative nationale de Développement humain récemment lancée. L’INDH pourrait en fait répondre aux besoins sociaux des populations pauvres et marginalisées des bidonvilles au moyen d’actions destinées à améliorer leur bien-être et leur accès aux services. Ceci minimiserait les conséquences négatives des inconvénients causés aux communautés des bidonvilles par les travaux de résorption, assurerait une intégration plus rapide des communautés dans le tissu social urbain, et accroîtrait leur capacité à capitaliser sur les avantages véritables du programme de résorption des bidonvilles. Alors que s’opère la sélection des 250 quartiers urbains devant faire partie de l’INDH, il est probable que le ciblage de ces activités d’allègement de la pauvreté favorise un nombre de bidonvilles qui font partie du programme Villes sans bidonvilles. La synergie entre VSB et INDH pourrait être très favorable pour la population résidente.

10.2 Durabilité du programme Villes sans bidonvilles

Les quatre recommandations suivantes se rapportent à l’allocation des ressources et la gestion du programme de Villes sans bidonvilles. Ces recommandations portent sur : e) la révision des hypothèses financières du programme pour faire des ajustements en vue de contributions plus réalistes des bénéficiaires ; f) la promotion active de l’accès au crédit hypothécaire pour assurer une plus grande accessibilité des solutions de résorption ; g) l’accroissement de l’investissement dans les ressources humaines en vue d’une meilleure gestion du programme ; et h) la révision du calendrier général du programme pour l’aligner sur des projections de livraison plus réalistes.

E. Il faudrait réviser la structure financière du programme, qui compte actuellement sur une participation des bénéficiaires de l’ordre de 70 pour cent.

Au vu du fait qu’un pourcentage important des ménages des bidonvilles ne sera pas en mesure de contribuer financièrement à son exécution, les projections financières et les allocations de ressources publiques actuelles devront être révisées par le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme. Les engagements par les Collectivités locales à contribuer financièrement aux coûts des opérations de résorption des bidonvilles, s’ils sont confirmés au cours de l’établissement des contrats de ville ou à une phase ultérieure, doivent être inscrits au budget du programme, ainsi que d’éventuelles contributions de dons que le Gouvernement peut recevoir des organismes de développement, en particulier pour faire face aux coûts du relogement des segments les plus vulnérables de la population des bidonvilles. Des prévisions financières réalistes à une phase initiale du programme VSB sont largement préférables au

risque de subir plus tard une insuffisance budgétaire qui pourrait saper la crédibilité du programme et des institutions qui en sont responsables, et mettre en danger la santé financière des opérateurs publics et des promoteurs privés intervenant dans le programme.

F. Il faudrait intensifier rapidement l'accès au crédit hypothécaire pour améliorer l'accessibilité des solutions de résorption et la participation financière des bénéficiaires.

En particulier, le programme de formation au crédit, qui a été formulé par le Ministère de l’Habitat durant la préparation du PDSH, devrait être exécuté sans autre délai, au vu des avantages potentiels que peuvent produire ses résultats. Il porte en particulier sur les villes ayant la plus forte concentration d’opérations de production d’appartements, qui sont actuellement vulnérables à leur faible accessibilité par la population ciblée. Il apportera une meilleure compréhension des droits juridiques actuellement étendus au crédit hypothécaire pour les ménages ayant des revenus informels et irréguliers, et encouragera leur accès aux banques commerciales qui offrent ces crédits hypothécaires. Parallèlement, il facilitera le travail des institutions de crédit visant à atteindre cette clientèle difficile, au-delà des garanties offertes par FOGARIM.

Les institutions de micro-finance devraient elles aussi être encouragées à appuyer la construction et la réhabilitation de logements au titre du programme VSB. Les dispositions récentes permettant l’affectation de ressources provenant du Fonds de Solidarité de l’Habitat au financement de lignes de crédit à gérer par les institutions de micro-finance devraient être mises en pratique pour permettre l’accès au crédit par les bénéficiaires du programme.

G. Le MHU devrait investir des ressources plus importantes dans la gestion du programme VSB, tant au niveau central que local, afin de maximiser ses chances de réussite.

L'allocation des ressources humaines et des outils de gestion devrait être augmentée, étant donné les partenariats institutionnels complexes requis pour l’exécution du programme et les enjeux critiques que représente la production d’un logement décent pour les ménages des bidonvilles. Ces ressources devraient être alignées sur l’importance de l’investissement et de la tâche à accomplir. Jusqu’à présent, Holding Al Omrane a ajusté ses structures et ses modalités opérationnelles pour faire face aux nouveaux défis que représente l’exécution de VSB et des autres programmes que le Ministère lui a confiés.

Le Ministère lui-même doit étendre sa capacité pour faire avancer le programme VSB et suivre son exécution et ses progrès, et ceci nécessitera l’établissement de structures de gestion appropriées et de dotation en personnel avec un nombre adéquat de personnes hautement qualifiées. Au cours des deux premières années de l’exécution, le Ministère a perdu un nombre de cadres de haut niveau en raison du programme de retraite anticipée, et l’unité chargée des Villes sans bidonvilles ne semble pas encore dotée d’un personnel adéquat. De plus, plusieurs initiatives visant à améliorer la gestion du programme et à le doter des outils appropriés attendent la disponibilité de dons de bailleurs à exécuter, tels que l’Observatoire de l’habitat insalubre. Le montant des ressources publiques investies dans l’exécution du programme VSB justifie pleinement qu’un montant plus élevé de financement soit mis à disposition pour sa gestion.

H. Le calendrier du programme devrait être révisé pour s’aligner sur des projections de livraison plus réalistes et éviter les incitations potentiellement perverses du calendrier actuel.

Alors que la fin de la deuxième année de mise en oeuvre du programme s’approche, il semble que la cible consistant à terminer toutes les opérations de résorption d’ici la fin de 2010 n’est pas réaliste. Il est important de ne pas perdre la dynamique et l’engagement de toutes les parties intervenant dans la réussite du programme, mais le Gouvernement devrait également évaluer les effets pervers de ce sens d’urgence sur le comportement des principaux acteurs. En particulier, ce calendrier encourage les partisans d’une exécution technique plutôt que participative du programme, car les efforts de consultation avec la population et de concertation avec les résidents sur les modalités préférées de réhabilitation sont perçus comme un besoin de temps supplémentaire. En réalité, cet investissement de temps au départ sera probablement compensé à l’achèvement des opérations, lorsque les bénéficiaires ciblés seront plus disposés à acquérir les produits du programme et à être transférés du bidonville aux nouveaux sites.

Dans l’ensemble, le MHU devra également introduire une culture de résultats plutôt que de produits, par laquelle une opération de résorption des bidonvilles serait déclarée réussie non seulement si les travaux physiques ont été réalisés dans les temps et le budget impartis, mais aussi conformément au degré des impacts sur les moyens d’existence et la qualité de vie de la communauté ciblée, au taux d’occupation et aux améliorations aux parcelles ou aux logements par les ménages identifiés à l’origine, et au degré de recouvrement des coûts et de participation financière des bénéficiaires. Ceci en soi nécessitera un changement de culture qui ne peut se produire que s’il est le résultat d’un effort concerté d’introduction de nouvelles approches, d’applications des compétences appropriées et de redevabilité des institutions essentiellement vis-à-vis de la satisfaction des citoyens qu’elles servent.













ANNEXE 1

Profil des six bidonvilles examinés dans le cadre de l’Analyse d’impact social et sur la pauvreté du programme Villes Sans Bidonvilles

Les sites de la recherche de terrain étaient six bidonvilles dans trois villes différentes, Larache, Casablanca et Agadir, et ils ont été sélectionnés conjointement avec le MHU. Dans chacune des trois villes, deux bidonvilles ont été sélectionnés, l’un situé dans le centre ville et l’autre à sa périphérie. Les bidonvilles situés dans le centre ville de Larache, de Casablanca et d’Agadir, étaient respectivement Jnan El Bacha, Duar Skueila et Khiam Larrab. Les bidonvilles à la périphérie de Larache, de Casablanca et d’Agadir étaient respectivement Guadaloupé, Nakhil et Bakchich.

Les villes et les bidonvilles ont été sélectionnés afin d’assurer un maximum de variabilité tout en maintenant un niveau élevé de comparabilité. Les critères suivants ont été utilisés dans la sélection : la taille de la ville, un bilan de réformes réalisées ou prévues (la signature de ‘Contrats de Ville’ VSB est une indication d’activité de réforme), et l’emplacement et la taille des bidonvilles dans la ville. L’emplacement est un facteur symptomatique d’autres différences dans les caractéristiques des bidonvilles et de leurs habitants.

Les portraits des bidonvilles présentés ici se fondent sur la première phase de recherche au cours de laquelle l’équipe a effectué des marches transversales parmi les bidonvilles de l’échantillon, a tenu environ 30 réunions de groupe informelles qui comprenaient 125 personnes au total, à la fois dans les baraques et dans les rues, et a visité environ 20 baraques.

Larache : Jnane el Bacha et Guadaloupé

Larache est une ville côtière située au Nord du Maroc, d’environ 100.000 habitants. Selon le Plan de mise en œuvre de VSB, environ 5.000 ménages bidonvillois devraient bénéficier de la résorption d’ici 2008. La majorité des ménages sera déplacée à des parcelles aménagées et le reste bénéficiera de restructuration in situ. Larache a été choisie pour l’étude parce que la planification et l’exécution des opérations de résorption sont à un stade avancé par rapport aux autres villes. La ville a été parmi les premières à signer un contrat de ville, indiquant une relation de coopération et de collaboration avec le Gouvernement et le Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme en particulier. Les deux bidonvilles choisis, Jnan El Bacha et Guadaloupé situés dans le centre et à la périphérie, comptent 1.500 et 500 ménages respectivement.

Jnan El Bacha est un bidonville âgé, qui a des baraques faites de matériaux permanents, les rues sont bétonnées, l’assainissement est présent et les compteurs d’eau et d’électricité sont installés. Les rues sont relativement larges. Un dispensaire local et une école sont proches du bidonville, ainsi qu’un hammam. Les habitations sont relativement spacieuses et certaines ont plusieurs étages pour accueillir plusieurs familles. Toutefois, la qualité de l’habitat varie considérablement à travers le bidonville, avec des femmes seules ou des familles jeunes habitant dans des logements de très mauvaise qualité. La plupart des familles ont des liens de longue date avec le bidonville et demandent surtout l’amélioration des services.

Les bidonvillois ont des stratégies multiples de moyens de survie, des activités génératrices de revenu ainsi que des stratégies de logement qui maximisent l’utilisation de l’espace. Tant à Jnan El Bacha qu’à Guadaloupé, mais avec une fréquence moindre, de nombreuses familles ont indiqué qu’elles reçoivent des contributions à leur revenu provenant des membres de leur famille qui travaillent à l’étranger en Europe.

Guadaloupé est un bidonville bien plus nouveau. Il a été créé en 1996 et il a attiré de nombreux paysans des zones rurales avoisinantes qui ont quitté leurs moyens d’existence

détériorés à cause de la diminution de la pluviosité annuelle. Dans l’ensemble, les bidonvillois vivent dans des conditions qui sont comparativement pires que celles des habitants de Jnan El Bacha. Guadeloupé abrite environ 500 ménages mais l’aménagement, l’infrastructure des services et la qualité de l’habitat sont catastrophiques. Contrairement à Jnan El Bacha, la fourniture régulière des services de base n’est pas disponible. Beaucoup de rues sont extrêmement étroites, ce qui accroît les dangers d’incendie, et les baraques sont faites de matériaux précaires. Les bidonvillois de Guadeloupé vivent dans les pires conditions et semblent plus pauvres en termes de possessions du ménage et des déclarations verbales de capacité d’épargne et de revenu. La prostitution, également celle des jeunes filles, a été mentionnée comme une activité génératrice de revenu, et la violence contre les femmes soulève un problème qui n’a pas été remarqué dans les autres bidonvilles, ce qui ne veut pas dire toutefois qu’il n’existe pas.

Avec peu de variations entre les deux bidonvilles, leurs habitants sont peu informés du programme Villes sans bidonvilles, se méfient des autorités, ne sont presque pas organisés et ils ont en substance des demandes modestes pour l’établissement ou l’amélioration des services de base.

Casablanca : Douar Skueila et Nakhil

Casablanca est une ville côtière située au Sud de la capitale, Rabat, et elle est la ville la plus peuplée du Maroc avec plus de 3 millions d’habitants. Elle a également la plus grande population de bidonvillois avec environ 50.000 ménages, soit un quart de l’ensemble de la population nationale de bidonvillois urbains. Selon le Plan de mise en œuvre de VSB, la majorité des ménages sera soit transférée dans des appartements soit les bidonvilles feront l’objet d’une restructuration. Casablanca a été incluse dans l’étude à cause du nombre important de bidonvillois en termes absolus, de la concentration de baraques par rapport à l’habitat régulier ainsi que de la relation complexe entre collectivités locales et autorités centrales. De plus, Casablanca est devenue un point de focalisation particulier pour le GM à la suite des bombes de Casablanca jetées par des résidents fondamentalistes de bidonvilles.

Douar Skueila est parmi les plus gros bidonvilles de Casablanca avec environ 5.000 ménages, et il se trouve au centre de la ville. Le bidonville est relativement bien équipé avec l’électricité, un système d’assainissement et l’accès à l’eau. Dans sa plus grande partie, Douar Skueila a des baraques faites de matériaux permanents et des rues bétonnées, mais des quartiers distincts avec une qualité variable de baraques et de propreté. Une partie de Douar Skueila est un conglomérat de ménages réinstallés d’ailleurs par les autorités avec la promesse que la réinstallation ne serait que temporaire.

Douar Skueila a fait l’objet de nombreuses interventions prévues mais pas encore mises en œuvre, et de nombreux recensements ont été réalisés au cours des trois dernières décennies pour évaluer la population éligible. Entre temps, des appartements pour les ménages des classes moyennes ont été plutôt construits autour du bidonville, et les résidents sont frustrés du manque d’attention à leurs besoins. Maintenant, le bidonville devrait faire l’objet d’une restructuration in situ et certains ménages seraient également relogés dans des appartements ; la population n’est pas seulement sceptique, mais elle se méfie également des autorités en conséquence des expériences négatives du passé, notamment les promesses d’avoir accès aux appartements qui avaient été construits précédemment. Un grand nombre de bidonvillois semblent être totalement ignorants des interventions prévues.

Etant donné la longue existence du bidonville et de la population qui y est née, Douar Skueila est stable, et les mailles sociales semblent être plus fortes, la preuve en étant une mosquée et une école coranique apparemment dynamiques ainsi que quelques groupes d’intérêt local.

Egalement, il y a moins de flux migratoires qu’ailleurs qui se produisent en entrée et en sortie du bidonville : les nouveaux résidents qui arrivent semblent venir souvent d’autres villes ou d’autres bidonvilles que des zones rurales. Les moyens d’existence comprennent l’emploi dans les usines qui entourent le bidonville et dans les services comme le nettoyage dans les quartiers environnants de classes moyennes. L’emploi est irrégulier, car les usines semblent ne pas vouloir faire des contrats formels, qui sont obligatoires après une certaine période d’emploi. Les périodes d’emploi sont suivies par des périodes régulières de chômage. Il y a une série d’activités commerciales établies dans le bidonville, telles que les boulangeries, les marchands de légumes, les épiceries, les coiffeurs, les ateliers de réparation, etc. La population est essentiellement axée sur l’emploi urbain et complète ses moyens d’existence avec l’élevage du bétail.

Le bidonville périphérique de *Nakhil* comporte 900 ménages et se trouve près de l’aéroport international Mohammed V. La zone est un ancien complexe militaire avec des baraquements dilapidés qui ont été repris par les bidonvillois et qui sont surpeuplés. Il y a également des baraques auto-construites dispersées sur un vaste champ sujet à des vents très forts, et les structures sont plutôt faibles. Il n’y a pas d’assainissement, pas d’électricité et pas d’alimentation en eau, et le bidonville est loin des limites de la ville. La réorption prévoit la réinstallation des résidents dans un complexe d’appartements actuellement en cours de construction, à peu près à 2 km du bidonville. Ce complexe d’appartements devrait être en quelque sorte autonome, avec des services de santé et une école.

La majorité des habitants du bidonville sont des militaires à la retraite avec des pensions réduites qui ne sont pas nécessairement originaires de la zone de Casablanca. En fait, la population bidonvilloise semble provenir de tout le Maroc. En termes de moyens d’existence, les résidents cherchent des emplois comme nettoyeurs et porteurs à l’aéroport, qui est l’employeur le plus proche. Toutefois, non seulement l’emploi est irrégulier, mais il est souvent refusé aux habitants des bidonvilles en raison de la stigmatisation liée à leur résidence. De nombreuses femmes font de l’artisanat qui est acheté plusieurs fois par mois par des commerçants et revendu à Casablanca. Les autorités prévoient de développer un complexe industriel de production dans le voisinage du nouveau complexe d’appartements, qui devrait donner un emploi aux bidonvillois.

Comme la population de Douar Skueila, les habitants du bidonville de Nakhil sont très peu informés de la nature et du calendrier de l’intervention future, ils suspectent les autorités locales et en ont peur. Le tissu social de ce bidonville semble assez faible et il n’existe visiblement pas d’organisation communautaire.

Agadir : Khiam Laraab et Bakchich

Ville de taille moyenne, Agadir est située au Sud du Maroc et a été choisie pour son cadre économique, culturel et social qui diffère des autres villes. Agadir est une ville d’immigrants, au dit d’un cadre administratif selon lequel la plupart des gens proviennent des régions rurales environnantes et travaillent comme ouvriers saisonniers. Agadir dépend de l’industrie halieutique, de l’agriculture et de plus en plus du tourisme. Ceci a également multiplié l’attraction des personnes vers la ville. Agadir a le quatrième chiffre le plus élevé de ménages vivant dans un bidonville dans le pays, environ 12.000 selon les estimations.

Khiam Laraab, situé au centre ville, comprend 800 ménages et est entouré par des logements de classe moyenne, et sur un côté du bidonville, la construction de connections d’assainissement est en cours. Les rues sont relativement larges, même si elles ne sont pas bétonnées, les habitations sont faites de pierre et relativement bien entretenues. Il y a un dispensaire du Croissant Rouge au bord du bidonville qui fournit des soins de santé aux

résidents. Une partie du bidonville a déjà fait l’objet d’une enquête qui contient des dossiers sur l’information de base concernant la taille et la composition du ménage. Les résidents ont l’impression que le fait de signer ces dossiers signifie leur accord à toute solution de résorption qui sera décidée pour eux. La réinstallation à des parcelles aménagées est le seul type d’intervention envisagée, et une proportion importante de la population résiste à cette solution car elle craint les distances plus longues, les coûts, la perte des activités qui les nourrissent. Egalement, il a été demandé aux ménages de détruire leur baraque afin de se qualifier pour la réinstallation aux parcelles aménagées où l’auto-construction est encouragée. Toutefois, des retards importants au niveau de la disponibilité des parcelles ont créé des problèmes.

Les efforts de recensement par les autorités ont également connu des résistances parce que les questionnaires sont perçus comme trop simples pour saisir les caractéristiques socio-économiques et les besoins et préoccupations émergents. Les expériences d’une petite organisation locale illustrent la façon dont les efforts que fait la population bidonvilloise pour s’engager elle-même dans la résorption ont été ignorés. A la suite de plusieurs demandes écrites pour considérer des caractéristiques d’une plus grande multidimension lors de la planification des interventions, il n’y a pas eu de réponse des autorités.

Bakchich, bidonville de périphérie, ne montre aucune évidence de fourniture d’électricité, que ce soit des branchements légaux ou illégaux. Le bidonville souffre d’une densité démographique à la hausse pour laquelle les résidents blâment les autorités locales dont les promesses de mettre en œuvre un programme de résorption créent de nouvelles arrivées. Ce bidonville est comparativement le pire en ce qui concerne la qualité de l’habitat, l’accès aux services et le système d’assainissement parmi les bidonvilles visités. Les conduits d’assainissement en construction sont remplis d’ordures, ce qui suggère des délais importants pendant la construction. Quant à la connaissance des interventions prévues, les résidents sont méfiants et se plaignent que leurs besoins et difficultés sont ignorés par les autorités chargées des opérations de résorption.

ANNEXE 2

Extraits d’entretiens de l’enquête de terrain

Pendant la deuxième phase de l’étude, l’équipe du BET marocain AREA dirigée par Abdesselam Tazi a conduit des entretiens approfondis et des focus groups avec les habitants des bidonvilles et des personnes ressources de Jnan El Bacha et Guadaloupé (Larache), Skuela et Nakhil (Casablanca), Khiam Larrab et Bakhchich (Agadir), qui avaient été visités durant la première phase par l’équipe. Les outils méthodologiques et l’analyse ont été conduits par Françoise Navez-Bouchanine, sociologue.

Le document ci-après est une sélection de fragments d’entretiens, classés en fonction des cinq grands volets d’exploration qui ont été retenus suite à la première mission et aux discussions élargies qui ont suivi. Cette sélection a été opérée, dans le cadre de la préparation de l’atelier de Rabat du 9 et 10 mai 2005, pour rendre plus présente la parole des habitants, avec sa vérité, mais aussi ses lacunes, ses convergences, ses contrastes ; sa force, ses analyses marquées de bon sens, ses argumentations rationnelles, mais également ses contradictions, et les souffrances que ce discours véhicule.

La sélection tente de donner des exemples les plus représentatifs tant des convergences que des différences notables sur le terrain. Elle ne se prétend pas être toutefois totalement représentative. L’objectif principal de ce document est de rendre plus proche les expériences des bidonvillois et en conséquence de focaliser les discussions sur les enjeux les plus pertinents.

Afin de garantir l’anonymat des entretiens, aucune référence n’a été faite dans le texte qui suit aux villes ou aux bidonvilles d’appartenance des personnes interviewées.

Stratégies et itinéraires résidentiels

«...Je louais une pièce à 700 DH dans le quartier X. Je suis resté dans la même pièce jusqu’à ce que j’aie acheté ici. C’était dur de payer 700 DH de loyer, l’eau et l’électricité chaque mois. J’ai économisé et j’ai acheté ici pour m’échapper du loyer. J’ai acheté une division d’une grande parcelle qui appartenait à mon père, je n’ai pas donné la somme au comptant, je lui ai donné la moitié du prix au début, et je lui ai donné le reste petit à petit, par mois. En fait, c’est mon mari qui l’a acheté. Je travaille dans une société de confection comme couturière. Je préfère habiter ici que de rester locataire, parce que j’ai plus de superficie, mes enfants ont plus d’espace, j’ai mes toilettes, je ne fais pas la queue pour y aller, et je profite avec mes enfants de mon salaire. Avant ce que je gagnais partait à moitié dans le loyer. Mais habiter ici a aussi quelques inconvénients. On souffre quand il pleut : la boue et les toits qui fuient sous la pluie. L’été, on n’arrive pas à rester à l’intérieur tellement que c’est brûlant, on respire la poussière. Les habitants déposent les ordures n’importe comment et à n’importe quelle heure. On balaye la rue et même pas deux heures plus tard, elle est plus sale qu’avant. Mais quand je louais, je ne me sentais pas libre car les co-locataires sont sans cesse en train de te regarder : quand je cuisine, quand je lessive, elles me regardent (...). Je suis revenue ici, parce que je connais tout le monde et personne ne me causera de problème. On a toujours vécu ici avec l’espoir d’être relogé un jour. Les habitants qui ont des relations dans la commune, nous assurent qu’il y aura un relogement. La seule crainte des habitants est le paiement. Ils disent : ils vont nous demander de mettre 20000 DH comme avance, et puisqu’on ne l’a pas, ils vont nous déplacer ailleurs, on sera loin de notre travail, de la ville... » (Femme)

«...Les causes de la venue ici sont d’abord la pauvreté et la sécheresse pour les gens de la campagne, ils viennent ici même s’ils ne vendent que des bottes de menthe, ils peuvent gagner 10 ou 20 DH c’est mieux que rien. Le problème c’est que les gens ne trouvent plus de travail, car on a maintenant un excès de main d’œuvres. Puis il y a les cas comme nous, qui nous sommes épuisés à payer des loyers » (Homme)

« C’est grâce aux élections que les familles sont installées à ce lieu, il y avait que 10 familles, qui avaient une situation financière très précaire et habitaient la médina, X, ou Y, alors un élu leur a proposé de s’installer ici pendant les élections de 1996, 300 ménages en un mois. Ces familles ont construit leurs baraques en plastique. Les autorités ont ensuite essayé de les évacuer, mais les familles n’ont jamais déménagé, car elles n’ont pas les moyens de payer ni le loyer, ni la nourriture, en plus elles sont des familles nombreuses, et vous trouvez que dans une famille de 8 ou 10 personnes seules la femme ou sa fille travaillent (...). Les autorités ont fini par accepter, mais en revanche, nous ne jouissons pas de plusieurs droits, comme celui d’avoir un certificat de résidence, d’être alimenté en eau potable, et électricité et d’avoir un système d’assainissement. Alors, les habitants de ce quartier ont fait des manifestations, pour avoir leur droit comme tout citoyen » (Personne ressource)

«Six mois après la naissance du bidonville, les autorités sont venues nombreuses avec des tracks, les gens ont cru qu’on allait leur accorder des terrains et lançaient des vivats pour le roi. Mais ils ont vite arrêté quand une personne a demandé : où est mon numéro pour le lot de terrain ? Pour toute réponse, il a été maltraité par un agent d’autorité. Alors les habitants ont compris qu’ils risquaient d’être dépossédés sans contrepartie. Chacun a pris son enfant dans une main et une hache dans une autre, plusieurs personnes ont menacé de se faire tuer plutôt que quitter leurs habitations, les autorités ont décidé de se retirer pour faire revenir le calme. Après que le gouvernement ait été mis au courant, des promesses de réponse ont été données aux habitants, cela fait maintenant 10 ans, la situation est inchangée... » (Femme)

«...La maison de mon père, sa propriété avant d’être saisie, était en dur avec l’eau et l’électricité ainsi que l’assainissement. Le logement que j’ai occupé avec mon premier mari à X. était également en dur et équipé, on payait 1500 DH de loyer. Celle que j’ai occupée après mon divorce et après avoir quitté la maison conjugale était en dur et équipée convenablement. Mais ce dernier loyer (750 DH plus 200 DH pour eau et électricité) pesait trop dans mon modeste budget et particulièrement pour mon ménage de femme seule avec enfant, je travaillais dans un atelier d’exportation de produit agricoles. (..) Ma voisine m’a encouragée et m’a introduite auprès d’une personne à qui j’ai acheté le droit de monter ma baraque. J’ai fait un grillage et je me suis installée avec ma fille. A X.(autre bidonville de la ville), le prix était élevé, jusqu’à 40000 DH, il m’aurait fallu travailler des années pour économiser, d’autres endroits étaient également au dessus de mes moyens, le maximum que je pouvais emprunter était 15000 DH. Ici l’endroit était très marginalisé, alors on pouvait acheter à des prix abordables...» (Femme)

«... Je suis venu en 1973, j’avais 14 ans. Avant de venir, j’avais demandé à mon père de me laisser partir pour travailler, mais il a refusé, avec un ami de mon âge, on avait prévu de nous enfuir de Tata, on s’est mis d’accord avec un chauffeur de taxi pour nous enfuir ; à l’époque, ça valait seulement 30 DH, on a prévu le départ à minuit. Comme les *harraga*, maintenant, c’est d’un pays à l’autre, alors que nous c’était pour venir à Casa, nous sommes partis sans le dire à personne (...) On a habité différents endroits, toujours à Casa, on a loué des chambres avec des voisins ou seuls. Mes conditions de vie étaient difficiles, j’étais peu payé, le SMIG comme on dit, tu manges au moins 900 DH par mois, il ne reste pas grand-chose donc tu passes le temps à chercher un loyer abordable. J’avais entendu parler du quartier X. depuis très longtemps, mais je n’avais pas la possibilité de venir m’y installer à cause de mes revenus limités. Alors, on s’est décidé avec un ami, nous avons acheté directement, 20000 DH chacun; en fait, j’ai emprunté, j’ai acheté et je l’ai rendu comme si c’était un loyer. On a mis du temps avant de nous habituer, c’était l’époque des pluies, on habitait une rue en pente et

les inondations ont rempli la baraque. Après, on a regretté et on a commencé à nous demander pourquoi on est venu habiter là... On a commencé à demander comment on pouvait partir et on a su qu’il y aurait un projet pour les bidonvilles mais seulement pour les premiers blocs, pas les derniers (...). Mais si jamais il y a une opportunité d’un lot ou d’un appartement ça serait une bonne solution. Chez nous on dit « celui qui tombe peut se relever... » (Homme)

«...Les habitants de ce quartier constituent un mélange, ils sont venus de toutes les régions du royaume. Ils travaillaient dans une société qui avait une ferme. Ils n’étaient pas nombreux au début. Ils ont ramené leurs proches et leurs amis pour de multiples raisons : éviter la sécheresse, éviter le loyer... C’est l’autorité qui les a déplacé parce que le propriétaire est apparu et voulait récupérer ses terres. L’autorité les a persuadé qu’ils seront tranquilles sur les terres de l’Etat. Ils les ont dédommagés, 1500 DH la baraque. L’autorité leur a désigné 120 m chacun. Il a ramené les matériaux (ciment, sable...) et il leur a construit les murs. C’est aussi l’autorité qui a ramené les autres blocs : ce sont les bidonvillois qui occupaient les alentours de la région. Il les a tous regroupés ici. L’autorité sait tout ce qui se passe ici. Personne ne fait quoi que se soit sans l’avertir. Le bon exemple est que toi-même tu es rentrée dans le bidonville avec eux et tu n’es pas venue sans passer par eux. Quand ils vendent, l’autorité reçoit sa part, c’est répandu dans tout le maroc. C’est souvent le besoin qui à la fois oblige des habitants à vendre et qui ramène des gens pour y habiter. Par exemple, un chef de ménage qui a 7 enfants et qui loue une pièce à 600 DH ou à 700 DH trouve que c’est une solution raisonnable de venir habiter ici... » (Personne ressource)

«...Les bidonvilles sont d’un côté un problème mais de l’autre, ils résolvent aussi certains problèmes pour les habitants, car ce type de logement dispense de payer un loyer, le montant économisé s’ajoutant ainsi aux maigres ressources des ménages pour subvenir aux dépenses de nourriture. Ça reste néanmoins une solution provisoire, et elle est d’ailleurs abandonnée dès que la personne dispose de quoi acquérir un logement salubre... » (Homme)

- Femme 1 : «...Ici, l’habitant qui perdait sa source de revenu ou avait un gros problème à régler faisait une division de son lot et vendait. Il y avait aussi ceux qui le faisaient parce qu’ils voulaient s’en aller ... ».

- Femme 2 : «...Parmi ceux qui ont été relogés à X., il y a des anciens qui avaient une très grande parcelle, qui ont morcelé et vendu 2 voire 3 baraques. Ils ont acheté comptant... »

«...Les baraques des habitants qui sont partis dans le relogement ont été occupées par de nouveaux venus; il y a eu aussi des baraques détruites et reconstruites, et d’autres qu’ils n’ont pas détruit et fermé. Surtout, dans le bloc à côté de la mosquée, tout a été reconstruit. Ce projet de relogement n’était pas dans l’intérêt de l’habitant qui a de nombreux enfants. Il préfère rester ici parce qu’au moins il a une bonne superficie. C’est vrai qu’on souffre dans une baraque : il fait très chaud l’été et on est arrosés l’hiver, mais c’est mieux que d’aller payer le loyer ou la traite (...). Il y a des bidonvillois, ici, qui ont des maisons à X, Y., ou autre. Mais ils ne veulent pas déménager pour bénéficier de l’opération de relogement. Le *moquadem* sait tout ça et il peut te donner toute cette information, le nombre d’habitants et tout le reste... » (Homme)

«...Parmi les nouvelles personnes ou ménages qui sont venus loger ici viennent des gens de X. ou d’endroits proches de ce quartier. Ils entendent parler de relogement, et qu’ils bénéficieront de logement ou d’un lot de terrain, c’est pour ça qu’ils achètent ici. Ils achètent à 10000 DH ou 15000 DH, et ils sont ainsi propriétaires d’un N° qui leur est alloué (...) Les habitants qui vendent leur logement font selon leur situation financière, celui qui a de l’argent achète un lot de terrain pour le construire, ou achète carrément un logement fini... Mais tout cela est connu des autorités... » (Homme)

«...Les paysans viennent dans la ville et ce type d’habitat leur convient parfaitement Il y a aussi les locataires qui changent leur statut en propriétaire ici. Mais il y a des personnes qui

habitent ici et qui ont un autre logement ailleurs. Ils veulent seulement bénéficier d’un nouveau logement. Il faut arrêter la spéculation et l’extension du douar. Si l’Etat était intervenu il y a longtemps, le problème ne serait pas de cette ampleur. (...) Il faut trouver une solution car une partie du quartier est devenue actuellement un repère de criminels de drogués Du coup, on a une mauvaise réputation, mais ce n’est pas le cas, nous, on veut seulement vivre comme le reste du monde...» (Jeune homme)

Ressources, épargne, crédit

«...Il n’y a pas de travail, et je constate que c’est la femme qui travaille, l’homme reste oisif, mais où peut-il travailler ? Il n’a pas de métier, il travaille comme ouvrier saisonnier un jour ou deux, il y a une usine qui n’embauche que les femmes. Il y a des femmes qui travaillent dans les champs de fraise, de pommes de terre, au *moukaf*, aux usines de poisson. (...) Dans une famille, c’est la femme et la fille qui travaillent, c’est la femme qui est chef de ménage, lui garde les enfants, la femme travaille de 5 h jusqu’à minuit ou 1h du matin, alors, comment cette femme peut accomplir son rôle maternel ou conjugal ? A cause de cette situation plusieurs enfants deviennent délinquants (Personne-ressource, commerçant) ...»

- Homme 1 : «...Ce bidonville est un abri pour des gens qui n’ont pas de moyens. Il y a des femmes veuves, divorcées et des gens sans travail...»

- Homme 2 : «...Oui je suis d’accord, il n’y a pas de travail, même pour ceux qui travaillent, il s’agit principalement de commerçants ambulants. Il y a des personnes qui ont une activité ou un métier mais qui n’ont pas où l’exercer. Le problème qui se pose c’est que même ces commerçants clandestins sont talonnés par les autorités. Alors que ce travail est la seule source de vie pour ces habitants. Moi-même, actuellement, à cause des autorités je ne travaille pas depuis 2 semaines. J’attends jusqu’à 6 h pour qu’ils partent, puis je commence seulement les ventes. Mais après 6 heures, il n’y a plus d’acheteurs...»

«...On peut cotiser dans un projet de relogement qui sera à notre portée : personnellement, je n’ai pas d’avance à donner. Il y a des habitants qui peuvent, mais moi pas. Je n’ai pas d’argent pour construire un lot. Je n’ai pas un travail stable, je n’ai pas de fils âgé qui peut m’aider à supporter les charges. Je n’ai personne qui peut m’aider à payer. Mais par exemple, je peux ramener quelqu’un d’autre pour me construire! (...) Moi, tout ce que je peux payer, c’est une traite de 100 ou de 150 DH jusqu’à ce que mon fils grandisse et à ce moment là, lui pourra payer. Je n’ai pas un travail continu : si par exemple je gagne aujourd’hui 20 DH, je consomme 10 DH et j’économise 10 DH pour le lendemain. Il y a des fois que j’attends un mois avant de trouver un travail. Avant, je pouvais faire des lessives chez des gens. Mais maintenant, une très grande majorité des gens ont des machines à laver. Donc, au lieu de travailler à 50 DH, on travaille à 20 DH. (...) Je peux aussi faire du commerce quand j’ai les moyens. Mais il y a une grosse contrainte, c’est que l’autorité peut me prendre la marchandise. Ça m’est déjà arrivé. J’ai essayé de vendre cette année des habits et la police m’a piqué ma marchandise. J’ai perdu 1500 DH. (...) Dans ce pays, il y a trop de corruption. Tu leur donne 5 DH, ils te laissent étaler ta marchandise. Mais si tu ne le fais pas, ils t’emportent tout. C’est absurde que je lui donne de l’argent alors qu’il a déjà un salaire de l’Etat. ...» (Femme)

«...Les voisins font des tontines de 10 DH la semaine pour acheter une table, une banquette ou une cocote. Moi je ne l’ai jamais fait parce que je n’ai pas les 10 DH à mettre toutes les semaines. Je n’ai pas d’idée si les hommes le font ou non. Je ne crois pas que mes voisines prennent des crédits d’une banque ou d’une association ou si elles ont des épargnes à la poste. Je ne connais pas *Zakoura*, j’ai rien pour prendre un crédit. On n’a pas de garanties à donner à cet organisme. Celui qui peut avoir un crédit est celui qui a un travail stable ou un fonctionnaire. Ils ne sont pas nombreux ici. Je préfère rester ici, c’est mieux pour moi, car les traites sont comme le loyer. Si je n’ai pas de quoi payer, ils vont me mettre dehors comme les

propriétaires quand j’étais locataire. Quand la banque me mettra dehors, je ferai quoi, m’installer dans la rue? ...» (Femme)

«...Je ne crois pas que les habitants épargnent de l’argent, car ils ne sont plus sûrs de la réalisation du projet. Personne n’est venu leur dire qu’il y a un projet. S’ils étaient sûrs, ils vont être obligés à faire des économies. Les habitants n’ont pas de raison de prendre des crédits (bancaires), je n’ai jamais entendu que l’un de mes voisins en ait pris un. La somme que les habitants pourraient demander comme crédit, c’est un maximum de 5000 DH, disons même jusqu’à 10000 DH. Et même cette somme, il n’y a aucun organisme qui voudrait la leur donner parce qu’ils n’ont pas de garanties. Je donne chaque mois un peu d’argent à mon père parce qu’il est malade. Si je suis sûre que l’Etat nous a prévu un projet, je vais faire des économies. (...). On a l’esprit de compétition entre les habitants. Personne, ne voudra être dans une situation faible par rapport aux projets. (...) Il faut que les habitants aident l’Etat à réaliser ce projet : celui qui peut payer comptant, il faut qu’il le fasse et qu’il ne se cache pas derrière les pauvres. Ceux qui peuvent donner une avance feront la même chose. Il restera que les plus pauvres, pour cela il faut que l’état leur fasse des traites selon leurs moyens...» (Femme)

«...Ici, la plupart des gens sont pauvres, ou très pauvres, par exemple moi, on me doit plus de 20000 DH. Les uns disent que le jour où ils travailleront, ils rembourseront, les autres disent qu’il faut que j’attende, mais, moi je dois de l’argent à mes fournisseurs. (...). Les activités des gens, vous avez dû les remarquer : un a une charrette, l’autre vend des légumes, le troisième est porteur au marché.....et les chômeurs, c’est ce qu’il y a de plus, quand ils ont faim, ils ne peuvent même pas s’acheter un sandwich, on essaye de les aider mais on ne peut pas toujours (...). X. (qui était avec nous hier), il est licencié, le pauvre. Il m’a dit qu’il aurait bien voulu travailler avec Ittissalat Al Maghreb, revendre les cartes de recharge et gagner 3 DH sur chaque carte mais il n’a pas de sous, il ne peut pas avoir de mobylette pour bouger, pour aller proposer ses cartes ailleurs, là où il n’y a pas de concurrence. Et là où ils vont, les portes sont fermées, sauf les filles, mais elles travaillent pour 750 DH ou 800 DH. Elles doivent s’habiller avec, faire vivre la famille avec.....etc. (...) Si il y a un projet d’habitat auto construit, les jeunes pourraient travailler comme maçon ou ouvrier... même pour 40 ou 50 DH par jour ça serait bien ...» (Personne ressource, épicier).

«...En général, les gens ici sont pauvres. Il y a ici 3 classes différentes, les plus pauvres, ils achètent 1 DH de sucre, 1 DH de thé, 1 pain et une bougie d’1 DH, ça te permet de constater que cette personne vit vraiment une vie de misère et c’est le cas de la plupart des familles, c’est rare que quelqu’un achète un paquet de sucre ou 5 litres d’huile. Pour moi, j’équipe mon épicerie selon la demande et la capacité des habitants, maintenant, je sais très bien ce que chaque personne veut, soit acheter soit emprunter quelque chose. Il y a des gens qui ne m’ont jamais remboursé, mais je ne dis rien, car je connais très bien leur situation (...). Vous ne pouvez pas savoir exactement ce que les gens pensent ou ont. Il y a des personnes qui ont des terres à la campagne, d’autres n’ont absolument rien. Mais d’après ce que je vois, pour 1200 personnes du quartier, à peine 200 peuvent bâtir leur maison...» (Personne ressource, commerçant)

«...Il y a plusieurs catégories par rapport aux ressources: ceux qui vivent soit de commerce alimentaire soit de vente de drogue ; il y a ceux qui ouvrent une petite épicerie dans leur baraque, gagnent 10dhs par jour et vivent avec. Moi, je suis bricoleur : peinture, électricité et plomberie. J’ai un diplôme en électricité et plomberie, je travaille chez les gens à domicile donc sans aucune couverture sociale ni retraite ni rien du tout, aucune garantie et par conséquent j’angoisse pour moi. Je voudrais pour mes enfants qu’ils aient un rôle dans la société parce que moi je me sens inutile, je ne suis pas un élément producteur dans la société. Pour trouver du travail, on passe toujours par des intermédiaires qu’il faut soudoyer. (...). Ma femme travaille dans une société. Si la société a du travail, elle peut garder les ouvrières jusqu’à 21 heures, mais s’il n’y en a pas, elle peut leur dire de partir à 10 h du matin. Des fois,

il est arrivé qu'elle travaille avec un contrat de 3 mois et puis après, rien. Moi, ce n'est pas fixe, l'été je gagne bien mais l'hiver moins, des fois je reste 2 mois sans travailler. Alors, je m'occupe du ménage, et des repas, comme une maman. Moi, je gagne entre 500 et 2500 DH. 500 DH quand il y a peu de travail, 1000 ou 1500 DH en moyenne et 2000 ou 2500 DH en haute saison. Quand elle travaille, ma femme, elle, a un salaire fixe de 1600 DH plus 300 DH des allocations familiales ...» (Homme)

«...Chaque habitant a fait des réparations selon ses moyens. Il y a des habitants qui n'ont pas de quoi se payer un dîner. Il y a d'autres qui ont construit un R+1, qui ont fait la mosaïque ou du carrelage, qui ont bien meublé leur baraque. Il y a un tiers d'habitants qui ont fait ces réparations mais le reste ne pourra pas se le permettre par manque de moyens. Je te donne mon exemple, j'ai 8 enfants, je ne travaille pas parce que je suis malade, j'ai une seule fille qui travaille et qui nous nourrit. On est des parasites...» (Homme)

« ...Moi, par exemple, si je trouve quelqu'un pour m'aider à construire ma maison, je m'engage, je peux payer jusqu'à 1500 DH /mois, mais je pense que les autres n'ont pas cette possibilité, 500 DH /mois c'est trop cher pour la plupart, de 400 à 300 DH /mois ce serait à la portée de certains. Mais il y a aussi le fait de voir son voisin construire, cela les pousserait à les imiter donc à faire des économies...» (Homme)

«...La grande majorité restera ici s'il n'y a pas de grandes facilités de paiement. On cherche à bénéficier selon nos propres moyens sans faire de crédit. On préfère rester ici que d'aller habiter un endroit qui n'est pas fini. Ça m'est déjà arrivé. Je suis l'un de ceux qu'on a déplacé de l'autre côté en 1981. On avait une construction en bois et le sol en sable. L'autorité nous a promis de nous construire dans les 6 mois. On a attendu un an et chacun a commencé à construire selon ses moyens. On n'aura plus confiance de se déplacer dans un lotissement qui n'est pas fini. (...) La plus part disent que si l'Etat leur fait une traite de 100 ou de 150 DH, elle les encouragera à se déplacer rapidement. Il y a des habitants qui ne peuvent pas avancer 2500 DH et il y a des habitants qui peuvent beaucoup plus...» (Homme)

«...La solution du crédit, c'est qu'il faudrait que le terrain soit donné en garantie et avec un crédit, après, les gens pourront construire, faire en bas un petit magasin pour y travailler, ou louer une ou deux pièces pour arrondir les fins de mois...» (Personne ressource)

«...Nous ne connaissons pas le FOGARIM. Le crédit n'est possible que pour ceux qui peuvent présenter des garanties, pour la majorité d'entre nous on se heurte toujours à ce même problème. Une issue possible consisterait à nous donner des lots de terrain, enregistrés à notre nom. Nous pourrions alors présenter les titres de propriété comme garanties pour bénéficier auprès des banques, ou organismes, de crédits à la construction. Dans ce cas, je pourrais réserver une partie soit pour construire une chambre à louer, soit un magasin que j'exploiterais comme commerce afin que les revenus puissent me permettre de régler les échéances des traites du crédit...» (Homme)

«...FOGARIM est un crédit qui se donne sur la base d'une garantie, et je ne pense pas que les gens puissent supporter ce genre de crédit et surtout la garantie, car ils n'ont pas quoi garantir, et ils ne pourront pas assumer...» (Jeune homme)

«...J'attends que les autorités décident de nous aider, sinon je ne pourrai pas, j'espère par exemple qu'il y ait un projet mais seulement avec des traites et je demanderais à bénéficier du logement si c'est dans les limites de 100000 DH, quitte à manger moins...» (Homme)

«...On n'a pas d'électricité, on a une télévision qu'on regarde peu parce que la recharge de la batterie qui sert à la faire marcher nous revient très cher. On s'éclaire avec le butane de gaz, et quelque fois on utilise les bougies. La recharge de la batterie et le butane de gaz d'éclairage coûtent à peu près 200 DH mensuellement. Mais il y a des inconvénients avec la butane de

gaz, c’est qu’en été elle dégage beaucoup de chaleur, et de plus, la lumière issue du gaz rend la vision trouble, ce qui nous pose un problème pour lire et travailler la nuit. Moi qui suis étudiant, j’en souffre énormément parce que la nuit je n’arrive pas à lire ni à travailler. Pour l’approvisionnement en eau, c’est gratuit, mais ça coûte humainement ; il y a un problème de transport, on utilise une charrette pour transporter les bidons d’eau, et comme la route est presque impraticable, on a du mal à faire ce chemin. En plus quand on arrive à la fontaine on doit remonter notre pantalon pour qu’on ne se mouille pas et il faut avoir des sandales en plastique et non pas des chaussures. Une fois de retour, il faut porter les bidons d’eau jusqu’à la maison, donc on perd une moyenne de 2 heures par jour pour se procurer de l’eau. Côté assainissement, il y a une camionnette de la municipalité qui se charge d’aspirer le contenu des toilettes mais elle le rejette juste derrière ce quartier, à côté des habitations, donc cette opération n’a vraiment aucun résultat positif. C’est gratuit...» (Jeune homme)

Organisation sociale et dynamiques collectives (Passées, présentes, futures)

«...Avant, on avait des fosses septiques. L’autorité nous l’interdisait par crainte d’une chute d’un enfant. Donc les habitants les creusaient en cachette. En 1996, 1997, tous les habitants avaient des toilettes chez eux. Le problème c’est quand ces fosses se remplissent, elles dégagent de mauvaises odeurs. Donc les habitants, ne supportaient plus leur situation. Ils sont partis à la commune pour voir une solution. A la commune, ils étaient d’accord de nous aider à installer l’assainissement. Donc, on a mis 350 ou 400 DH par baraque pour installer les canaux d’égout. (...) Il arrive que les canaux des égouts se bouchent ; chaque baraque cotise 30 DH et on ramène un réparateur...» (Homme)

«...Moi aussi, j’ai une responsabilité dans la situation, comme les autres, j’ai élargi ma baraque de 2m que j’ai pris sur la rue. Avant, on avait de grandes rues, les camions les empruntaient, mais à force que chacun en prenne des petits bouts, elles sont devenues étroites. Mais ça, ça c’est toujours fait avec l’accord de l’autorité. Ils reçoivent une somme d’argent pour cela. Ils sont au courant de tout ce qui se passe ici. La preuve, c’est bien l’autorité qui nous donne un certificat de résidence pour faire la carte nationale...» (Femme)

«...Moi, je n’ai pas de connaissance dans ce quartier, mes seules connaissances sont celle de la faculté, c’est à dire les étudiants qui sont avec moi en cours. Je ne fréquente pas les gens du quartier. Les gens ont des formes d’entraide, en cas de décès, les voisins cotisent pour la famille du défunt, pour faire le nécessaire pour les obsèques car les gens sont pauvres, il y a aussi de l’entraide en cas de mariage, ou de nouvelle naissance. Il n’y a aucune association, mais avant il y en avait, ses membres étaient des habitants de ce quartier, des gens respectables, mais ils étaient opposés aux autorités, ce qui fait qu’ils n’ont jamais obtenu satisfaction. Et avec le temps cette association s’est dispersée...» (Jeune homme)

«...Pour la borne fontaine, le gérant, c’est mon voisin, collecte environ 6000 DH/mois, il garde pour lui 3000 DH et paye l’eau 2500 à 3000 DH, mais au bout de 2 ans, il a commencé à garder toute la somme, sous prétexte qu’il ne gagnait pas assez. Nous avons changé ce gérant par un autre, mais nous avons trouvé le même problème. De plus, nous pouvons avoir accès à l’eau qu’à partir de 9heure selon l’humeur du nouveau gérant, alors qu’en principe, l’eau doit couler dès 7 ou 8h (...). Il doit faire une bonne gestion, c’est pour cela, nous avons décidé de ne plus payer ; alors les gérants nous ont interdit d’avoir accès à l’eau potable, mais nous nous sommes alimentés de force et nous avons dit aux gérants d’aller déposer une requête auprès du *caïd*, ce qu’il a fait. Ce dernier a été gentil et lui a demandé de payer lui-même les factures ; Ce *caïd*, c’était un homme qui faisait bien son travail surtout au niveau de la sécurité...» (Personne ressource, commerçant)

«...Je ne connais pas l’existence d’une association dans ce bidonville. Ce n’est qu’hier que j’ai entendu parlé de Zakoura quand tu nous as regroupé pour nous interroger et je ne savais

pas qu'elle était connue des femmes des autres blocs. Une association peut être utile à la population. Par exemple, une association qui donnera des cours d'alphabétisation. Un club féminin où la femme peut apprendre à faire la cuisine ou un métier, apprendre aux femmes des techniques de communication. Pour les jeunes, ils peuvent prévoir des terrains sportifs, une formation en coiffure. Tout être humain souhaite évoluer. Je crois que s'ils prévoient ces centres dans le projet, l'habitant va s'y intéresser (...). Quand on a un événement important, deux hommes âgés et raisonnables font le tour de la rue pour informer tous les habitants de l'événement et après ils font un autre tour pour les informer des décisions prises. Pour un événement lié aux femmes, ce sont deux femmes âgées font la même chose...» (Femme)

- Homme 1 : «...On dit beaucoup de choses sur l'avenir de ce quartier, mais rien n'est vrai...»
- Homme 2 : «...On a constitué une *Jmaâa* pour améliorer les conditions de notre habitat, la première priorité c'était les bornes fontaines...»
- Homme 3 : «...C'est un groupement et pas une association...»
- Homme 4 : «...Mais en fait, nous avons besoin d'une amicale, parce que l'association est insuffisante pour faciliter les tâches et les problèmes des habitants avec l'autorité...»
- Homme 5 : «...Les associations ici sont insuffisantes. On a besoin d'aide et d'entraide. Depuis 5 ans, on a essayé un programme d'alphabétisation pour les femmes. Mais les hommes ne s'y intéressent pas. Et c'est un étudiant qui s'est porté volontaire pour leur apprendre à lire et à écrire...»
- Homme 6 : «...Il ne faut pas oublier que nous avons besoin de l'aide de l'autorité mais l'aide des habitants d'abord ...»

«...Tu veux que je te parle de ma démarche politique ? J'ai débuté ce travail depuis que j'avais 16 ans ; ici, ils avaient une association réservée seulement à la mosquée, et nous sommes venus leur dire de discuter avec nous pour régler cette affaire. Mais les dirigeants de l'association n'avaient pas accepté et ils avaient quitté. Nous nous sommes retrouvés devant une situation embarrassante parce que nous avons trouvé que les anciens membres de l'association trouvaient des difficultés pour faire remplir la caisse de l'association. On a donc essayé de faire des activités pour remplacer l'association. ...» (Personne ressource, élu)

- Femme 1 : «...On ne s'adresse pas à l'élu parce qu'il a changé ses rapports avec nous. Il y a une grande différence entre le passé et le présent. (...) Il a fermé sa baraque et il est parti. Aujourd'hui il nous menace en attaquant nos enfants. Il nous dit, à nous et à nos enfants, que nous ne sommes bons à rien. Dès qu'il a gagné les élections, il a ignoré tout le monde...»
- Femme 2. «...Il nous promettait d'améliorer notre situation et que l'avenir va être meilleur. Mais lorsqu'il a été avec le président X., il est devenu contre les baraques...»

«...Nous n'avons pas une vraie association qui a son statut. Ce sont des familles qui se sont groupées et ont fait l'association. D'abord une association doit avoir un local. Certains membres de l'association, pour des raisons politiques ont exploités l'analphabétisme et l'ignorance des habitants du quartier pour les manipuler et escroquer de l'argent collecté pour le système d'assainissement ou l'argent de l'adhésion. C'est pour cela que nous ne nous intéressons pas à cette association car ses membres n'ont pas d'expérience. Ce sont des voleurs, certains membres exploitent l'association pour favoriser leur parti. Nous avons suggéré de constituer une association, avec les habitants du quartier seulement, mais ils ne manifestent aucune volonté. Nous voulons des personnes qui parlent en notre nom, par exemple, nous voulons l'électricité, il faut que quelqu'un se charge de cette mission selon le désir des habitants, pas comme les membres de cette association qui se sont imposés à nous, moi je ne suis pas satisfait de leur travail...» (Homme)

«...Il y a une très bonne relation entre les voisins. Les habitants sont « populaires ». On se rencontre dans la rue, à la borne fontaine. La distance entre les maisons est faible, ce qui fait qu'on est obligé de se rencontrer et d'avoir des bonnes relations. La relation entre les habitants n'a pas changé au fil des années. Quand on a un deuil ou un malade, on s'entraide

entre nous, ceux qui ont les moyens cotisent. Mais je ne connais l'existence d'aucune association dans le quartier. Je ne sais pas ce que c'est qu'une association d'habitants. Sinon, il y a des associations extérieures. Les femmes reçoivent les cours d'alphabétisation à l'école primaire. Je ne peux pas y aller, car je n'ai personne qui peut garder mon fils, mais c'est important. Tout organisme qui peut porter un intérêt pour la population est bien. Je n'ai jamais emmené mon fils à une association, mais une fois, j'avais déposé un dossier à Rabat pour avoir un agrément de taxi puisque son père ne travaille pas. J'ai été au Secrétariat d'Etat chargé de la famille et de l'handicapé qui est à Agdal. Ils m'ont envoyé un gendarme pour qu'il fasse une confirmation des renseignements que je leur avais donné, mais je n'ai rien vu venir. Je ne connais que trois handicapés dans ce bidonville. Je ne sais pas s'il y en a d'autres. Nous voudrions bien avoir une association d'handicapés dans le bidonville comme cela elle m'aiderait à supporter ces charges...» (Femme)

«...On s'est organisé par exemple, pour l'éclairage, quand on était branché illégalement, il y avait un seul câble et des fois le voltage n'était pas vraiment au niveau. Les habitants se sont organisés pour cotiser et ont ramassé à peu près 70000 DH ; ils ont donné cette somme à quelqu'un qui devait acheter les câbles et refaire l'alimentation, mais ça n'a jamais abouti et l'argent est parti, on n'a jamais su où.... Suite à ça, la *Bachaouia*, pour calmer tout le monde, a mis l'ONE dans le coup et ils ont décidé de faire l'alimentation et d'équiper l'électricité moyennant une somme pour chacun –donc une nouvelle somme à payer- et c'est donc revenu très cher...» (Homme)

«...Les habitants peuvent cotiser pour aider d'autres habitants dans le besoin ; ils se sont également mis d'accord pour la construction de la mosquée ; des vieux du quartier ont fait le tour et ont collecté de l'argent. (...) Les gens font plus confiance aux personnes âgées, les jeunes seront soupçonnés d'utiliser l'argent pour d'autres raisons (alcool et autre). Et pourtant ce sont les jeunes qui ont construit la mosquée ici (...). Il n'y a pas d'associations, il n'y a qu'une maison de jeune à X, mais elle est trop loin d'ici...» (Jeune)

«...L'assainissement, même s'il existe, constitue un grave problème pour le quartier, car dans chaque ruelle, les canaux usés évacuent en plein air. Imaginez les odeurs et la pollution que cela provoque (...) Le financement et le travail a été assuré par les habitants alors que la commune a assuré la fourniture du matériel nécessaire. Le problème c'est qu'après cela, il n'y a pas d'entretien ni de suivi...» (Jeune homme)

«...Il n'y a pas d'association dans ce quartier. On a aidé cet élu et voté pour lui pendant ces élections, une fois qu'il a eu les élections, on ne l'a plus vu. Il a juste travaillé pour ses intérêts. Et ça va être exactement la même chose si on crée une association...» (Homme)

«...Quand on a des problèmes à propos du logement, on s'adresse à l'élu du quartier qui nous a promis d'améliorer nos conditions de vie lors des élections, mais depuis 2 ans qu'on a voté pour lui, il n'a rien fait à part la construction de terrain de foot, d'ailleurs je ne comprend pas pourquoi, parce que les gens n'ont pas besoin d'abord de terrain de foot mais d'équipements de base. (...) Il peut jouer un rôle dans le projet en étant un intermédiaire entre les autorités et les bidonvilles, il peut informer les autorités sur les problèmes que vivent les gens, quels sont leurs souhaits et donc il peut jouer un rôle positif dans la réussite du projet...» (Jeune homme)

«...Les habitants n'ont aucune responsabilité si un projet n'a pas abouti. C'est l'autorité qui est responsable de l'extension d'un bidonville. L'habitant ne peut pas chasser un nouveau venu. On n'a pas assez confiance pour confier aucune tâche à l'un des habitants. Il faut convoquer tous les habitants à l'arrondissement, les informer de tous les détails du projet et écouter leurs réponses. A ce moment, ceux qui pourront partir, vont le confirmer et ceux qui ne sont pas intéressés vont le confirmer aussi. Il vaut mieux convoquer groupe par groupe et chaque habitant doit présenter son cas devant l'autorité lui-même, sans qu'il soit représenté par quelqu'un. Les habitants peuvent se mettre d'accord sur quelqu'un qui communiquera avec l'autorité en leur présence ; s'ils sont d'accord avec ce qu'il dit, ils confirmeront, sinon

ils contrediraient ce qu’il dit, c’est la seule façon de s’organiser devant l’autorité. L’autorité n’est pas sérieuse dans son travail et les habitants, eux, ne sont pas d’accord sur les différents points. Il faut avoir la volonté royale pour arriver à mobiliser les différentes parties responsables du projet...» (Homme)

«...Il y avait une association de quartier, mais...elle a échoué car elle était opposée au Caïd. Elle demandait des droits, pour le logement, c’est pour ça qu’ils l’ont supprimée et n’ont pas voulu qu’elle existe. Elle ne peut donc plus rien pour nous, puisqu’elle est arrêtée. Le responsable de l’association, a été mis en prison parce que ce qu’il racontait ne les arrangeait pas. Elle réclamait des choses sur lesquelles on s’était mis d’accord, mais malheureusement...» (Homme)

«...Quand ils nous ont créés des problèmes à l’association des habitants, on a travaillé avec l’association des retraités. Je suis membre de cette association et en fait, on l’a créée pour cette raison. X. est le vice-président de cette association, qui est forte puisque c’est une association de retraités militaires. On ne travaille plus au nom de l’association des habitants mais ce qui n’empêche pas que ses membres sont actifs et travaillent en coulisse. On empêche encore les habitants de faire des aménagements dans leurs logements, par exemple il y avait des dégâts du dernier hiver et ils n’ont pas pu reconstruire ce qu’était démolie même si en ce moment, on a un caïd compréhensif qui écoute les habitants, et leur donne de l’espoir...» (Homme)

«...Il faut que les responsables soient conscients et qu’on nous donne le droit de contrôler l’ élu ou bien même le changer. J’aurai préféré qu’il y ait une femme élue, elle devrait bien travailler et parce qu’on croit qu’elle est plus responsable...» (Personne ressource)

- Homme 1 : «...Il y a eu beaucoup d’améliorations apportées en matière d’équipement, d’électricité, des bacs à ordures ménagères, d’eau, d’abord de l’eau en citerne (parfois salée) et depuis deux ans lors des élections municipales, d’installation d’une fontaine. Pour chacune de ces améliorations, il a fallu à chaque fois mobiliser une masse d’habitants pour faire pression sur le président de la commune ou sur les autorités locales : nous restons devant le siège de la commune ou devant la préfecture. Pour l’assainissement, les habitants ont cotisé pour réaliser des branchements sur les canalisations publiques, après accord de la commune...»

- Homme 2 : «...La construction de la fontaine a été réalisée grâce aux cotisations : 50 à 100 DH par ménage selon les possibilités, l’eau de la fontaine étant gratuite, payée par la commune. Le coût de branchement à l’électricité est fonction de la distance qui sépare la baraque du centre où ont été installés les compteurs d’électricité individuels. A titre d’exemple, les baraques éloignées de ce centre d’une trentaine de mètres ont payé jusqu’à 3 500 DH...»

- Homme 1 : «...Nous agissons ensemble volontairement, sans organisation préalable ou association. Nous ne nous sommes jamais adressés à des bienfaiteurs et il n’existe pas d’association dans le quartier. La quasi totalité des habitants sont absorbés par la recherche de la satisfaction des besoins élémentaires journaliers de leur famille...»

- Homme 2 : «...Lorsque nous sommes confrontés à des problèmes relatifs à l’eau ou à l’électricité, par exemple, nous nous réunissons entre nous pour faire une réclamation collective auprès des responsables administratifs concernés ou autorités locales ...»

- Homme 1 : «...Les autorités n’ont jamais discuté avec nous dans le domaine de l’habitat. Il y a une association qui était chargée de cela pour les gens du quartier. Elle assistait aux réunions et tout ça. Mais elle ne nous rapporte rien. Ils ne viennent pas nous dire « voilà ce qu’ils disent », « voilà ce que demandent ces gens »... par exemple ils vont distribuer des maisons. Mais que fait cette association ? Elle se met au courant elle-même. Elle ne voit pas l’intérêt du quartier...ils y sont pour leur propre intérêt...On n’a jamais vu l’intérêt pour le

quartier (*intervention de l'animatrice : cette idée de X., vous la partagez ?*) des hommes : oui...»

- Homme 2 : «...J'ai été membre de cette association de solidarité, j'ai été élu président, on a fait l'assemblée générale...On s'est organisé, on a obtenu la reconnaissance juridique et nous avons fait des requêtes...Depuis, ils ont commencé à donner les extraits d'acte de naissance, ils nous ont dit celui qui veut inscrire son fils peut le faire (*contestation des autres*), certificats de résidence. (*Contestations des autres : on n'a pas de certificat de résidence !*). J'ai tout dans un dossier dans mon bureau...si vous veniez dans mon bureau, je vous montrerais tout...»

- Homme 3 : «...Celui qui parle et qui dit être le président, ce n'est pas le vrai président, ce n'est qu'un président temporaire, il n'a pas l'aval des habitants des quartiers ...»

- Femme 1 : «...Les associations sont inexistantes et on ne bénéficie d'aucune aide contrairement aux autres quartiers. Par exemple on n'a pas bénéficié de l'opération circoncision qui a été programmée auparavant...»

- Femme 2 : «...Nos enfants ont essayé de fonder une association mais on leur a interdit ça. Ils accusent nos enfants d'être des criminels et des voleurs et qu'il faut les rééduquer. C'est les autorités et même certains habitants du quartier qui les accusent...» (*Animatrice : et vous n'avez pas des associations de femmes ?*)

- Femme 3 : «...Non, ça il faut le laisser aux femmes des quartiers chics. Nous ne sommes que des pauvres femmes qui ne savent ni lire ni écrire et de quoi on va parler ? ...»

«...Il y avait une association, mais entre l'autorité qui tirait d'un côté et les différents partis politiques, ils nous l'ont débitée en morceaux de brochettes...» (Homme)

«... L'ancien Caïd m'a convoqué et il a insisté pour que cette association dépende de l'autorité. Je lui ai répondu que j'étais élu par les habitants et non par les *mokhaznis* et, que s'ils veulent avoir une association ils n'ont qu'à la constituer eux-mêmes. Ils m'ont proposé une fonction, juste que je serai à leurs côtés mais j'ai tout refusé. Ils m'ont alors convoqué au tribunal ; quand je me suis rendu compte de leur pouvoir, j'ai changé ma méthode de travail...» (Homme)

Attentes et perspectives face aux projets

«...J'ai vu à la télé, le roi distribuer des appartements ou des lots à Ain Aouda, à Skhirat, et à Fès...c'est une bonne chose. Nous ne sommes pas le Polisario, nous sommes le peuple de ce pays ! (...). On reste optimiste pour la réalisation de ces projets. C'est les responsables locaux et surtout les élus qui ont fermé leurs yeux depuis les années 80. Personne ne parlait en faveur des habitants, même pas faire disparaître les poubelles, aménager des jardins pour nos enfants...par exemple, cet élu (X.) nous ne l'avons plus revu depuis les élections. Si tu veux un papier de la commune, il faut lui donner un *bakchich* pour avoir ce que tu veux. Mais il y a des gens qui le soutiennent. Moi, je préférerais Y. parce qu'il n'y avait pas de corruption. Il avait interdit aux gens de donner du *bakchich* aux fonctionnaires parce que tout le temps, il disait qu'ils ont un salaire pour faire leur travail. Il aidait aussi les orphelins : il restait à tes cotés et donnait ses ordres aux fonctionnaires pour qu'ils te préparent tes papiers C'est pour cela qu'on préfère un responsable de confiance, qui viendra de Rabat pour coordonner l'opération de relogement. Car si on laisse ça dans les mains des élus, le pauvre sera humilié. Ce responsable doit prendre en considération les moyens existants des gens et faut qu'il ait la volonté de reloger toute les catégories. Et qu'il ne soit pas quelqu'un de corrompu...» (Femme)

«...La première fois ou j'ai entendu parler de projet c'est lorsque le Roi est venu inaugurer un projet à Casa pour éradiquer les bidonvilles, et donc pour notre quartier on entendait que ce

projet se réaliserait dans 2 ou 3 ans. On nous a dit que ces logements qui sont en cours de constructions étaient destinés à nous reloger, il y a même un panneau où écrit « relogement des bidonvilles de X. ». Mais personne n'est venu nous informer, donc on sait que le projet est réalisé pour ce bidonville, mais on ne sait pas qui va en bénéficier, ni combien de superficie ou de mètres, on ne sait rien du tout...» (Jeune homme)

«...L'architecte est venu faire ses plans. Il nous a communiqué les superficies, il y a 100 appartements de 36 m, il y a aussi des superficies de 48m et de 58m, et il y a des appartements de 62 m qui ne sont pas nombreux. C'est ce qu'ils ont prévu pour le relogement, et chaque appartement à son prix. C'est grâce à la péréquation qu'ils vont nous construire nos logement : ils ont aménagé 320 lots pour vendre et sur les terrains qui restent, ils vont construire des immeubles et aussi ils vont construire un marché de 100 boutiques à vendre. Et comme ça ils vont contribuer et vont aider l'opération de relogement ; Tout ceci je l'ai dans mes documents. Mais les habitants n'acceptent absolument pas ce projet. Il est incomplet, car il n'y avait pas de concertation avec les habitants, la superficie ne convient pas aux habitants. On doit avoir la même superficie, un prix symbolique mais on ne demande pas la gratuité. Seulement, là, on a des logements, et on a fait beaucoup de dépenses pour les entretenir. On a subi beaucoup de mauvaises choses. Il faut qu'ils nous dédommagent. Donc, ce qu'on préfère c'est qu'ils nous laissent nos logements, qu'on reste ici, et qu'ils nous délivrent nos titres. On ne veut pas quitter ici. Ils vont nous dire : vous allez partir, vous payerez 120000 DH et après 50000 DH, mais on sera étranglé avec la banque à 700 ou 800 DH... alors que là on est tranquilles...» (Homme)

- Jeune 1 : «...Les autorités doivent intervenir pour arrêter les bénéficiaires qui revendent leur baraque ou leur lot et vont se réinstaller dans des bidonvilles...»
- Jeune 2 : «...L'autorité doit faire bien son travail et prendre sa responsabilité pour mettre fin à tous les spéculateurs. Le ministère d'habitat doit bien contrôler de façon continue. Les habitants doivent participer comme des décideurs au projet et au contrôle, participer aux réunions publiques et donner leurs avis...»
- Jeune 3 : «...Ils doivent travailler beaucoup pour la réussite du projet. Toutes les familles doivent être bénéficiaires...»
- Jeune 4 : «...Mais les anciens d'abord, leur situation est très difficile...»

«...Il faut que l'Etat aide les pauvres pour qu'ils puissent construire leurs logements, par exemple, une veuve qui n'a pas les moyens de construire un logement, elle est obligée de vendre son lot ou bien elle est influencée par les gens qui lui disent de laisser tomber puisqu'elle doit vendre son lot d'une façon ou d'une autre. Pour distribution des logements, je préfère le tirage au sort mais avec égalité et légitimité loin de la présence de relations personnelles et de la corruption, comme au lotissement X., ils ont vu que toutes les places qui se trouvent au coin des rues sont habitées par les bourgeois ou par les fonctionnaires, par contre les pauvres sont refoulés à l'intérieur du quartier. L'habitat ne convient pas aux habitants. Vu leurs coutumes, leurs mentalités et le nombre élevé des personnes dans leurs familles, le logement individuel est convenable pour nous. Un projet est possible. S'il faut reloger les habitants, il faut un contrôle, l'accord et la consultation des habitants concernés et en présence des personnes compétentes pour que tout soit fait dans le cadre de la loi. Si on ne prend pas en considération l'avis des habitants, ça ne sert à rien...» (Personne ressource)

- Femme 1 : «...Nous voulons un lot parce que l'appartement ne convient pas aux habitants des baraques : ils possèdent des animaux dont ils ne peuvent se détacher parce que c'est leur gagne-pain (âne, poules,..) ...»
- Femme 2 : «...Oui, nous voulons un logement individuel. Chaque famille doit bénéficier séparément. Les enfants mariés ne doivent pas habiter avec leurs parents...»
- Femme 3 : «...Pour ce qui est du logement nous voulons l'aide de l'Etat pour payer un montant décidé par traites, par exemple 200 DH. (Animatrice : avec toutes ces exigences,

vous pensez qu'un tel projet peut aboutir ?) oui, il peut aboutir avec la participation des habitants. La prise en compte de leurs priorités et de leurs besoins...»

- Femme 4 : «...Non, ce projet ne peut pas réussir parce que les habitants ne sont pas d'accord. Et le douar n'a pas une association qui parle en son nom et qui le représente. Et c'est à cause du désaccord entre nous...»

- Homme 1 : «...On doit avoir des papiers établis dans les règles et à notre nom. Nous avons peur du flou : on ne veut pas quitter un bidonville pour un autre, ou tomber dans des problèmes de co-propriétés insolubles...»

- Homme 2 : «...Hormis le problème financier, les difficultés que nous rencontrons et appréhendons lorsque nous envisageons la participation à un projet de relogement sont l'absence de confiance dans les responsables administratifs ou élus locaux, la corruption qui gangrène nos différentes relations d'échanges commerciales, comme administratives. Combien vous me donnez pour telle ou telle faveur ? Combien vous me donnez pour avoir telle chose ? Que ce soit une faveur ou un droit. Il est arrivé de donner 1000,00 DH pour avoir un certificat de résidence...»

- Homme 3 : «...Un autre facteur que craignent les habitants est l'éloignement du site de relogement du lieu de leur travail. Un tel cas occasionnerait une charge supplémentaire de transport pour les ménages et des retards éventuels à l'arrivée au travail qui seraient préjudiciables pour le maintien de l'emploi.

- Homme 4 : Il y a également, les conflits entre membres d'une famille face au changement : l'un souhaite un appartement, l'autre un logement individuel, le troisième un terrain à construire...»

- Homme 5 : «...Et en plus, il faut réfléchir à ce qu'on fait : affecter à une famille contenant, un grand-père âgé, le dernier étage d'un immeuble sans ascenseur pose problème, je connais des cas, le grand père en question passait souvent la journée dehors, les enfants devant lui apporter son déjeuner en bas de l'immeuble...»

«...Pendant les élections, l'élu aborde tous les sujets même le logement. Les habitants peuvent avoir confiance au ministère d'habitat mais pas aux élus. (..) Mais le ministère, lui, peut étudier les cas qui sont dans le bidonville et trouver des solutions pour reloger les bidonvillois. C'est l'Etat : Il a de quoi nous faire un projet et il n'est pas contraignant pour le remboursement : s'il te fait par exemple 100 DH comme traite, il peut la diminuer à 50 DH si tu lui dis que tu ne l'as pas et que tu ne peux payer que ces 50 DH (...). Cet élu n'avait même pas une bicyclette, maintenant il a 5 maisons...» (Homme)

«... En cas de facilités de paiement, c'est mieux qu'on change vers un quartier plus reposant. Mais si on demande 600 DH comme traite à quelqu'un qui ne travaille pas, à ce moment-là, c'est mieux qu'on reste ici. Si on sera amené à se déplacer d'ici, il ne vaut mieux pas faire des réparations. Par contre, si le projet sera ici, on aimerait bien que l'état élargisse les rues et aide les habitants à construire les toits...» (Homme)

«...Un bon projet, c'est d'abord, une bonne localisation, c'est important. Tous les Services doivent être proches du projet (école, dispensaire, administration, ... On doit nous considérer comme des êtres humains...» (Homme)

«...Un appartement, non, pour moi, je ne peux pas y dormir moi, ma femme, tous les garçons et les filles de tous âges au milieu, tout ça ne peut pas satisfaire les habitants. Les habitants voudraient bénéficier d'un lot de terrain quel que soit le métrage décidé par l'état, parce que pour une famille nombreuse, un lot de terrain, c'est ce qui convient bien, on peut construire le rez-de-chaussée, l'étage...et on peut même louer l'étage pour payer le crédit, et même bien vivre...» (Homme)

- Homme 1 : «...Ceux qui ont bénéficié du projet de relogement sont en partie des familles qui exploitaient la *Karyan* : ils prenaient des terrains, construisaient des baraques et

vendaient ; ces familles ont pu avoir les moyens financiers de participer au projet. D’autres avaient la possibilité d’emprunter des fonds aux membres de leurs familles. D’autres encore ont vendu l’or de leurs épouses. Mais les habitants qui n’ont même pas de quoi manger et personne pour les aider, et ceux-là constituent la majorité, n’ont pu participer au projet...»

- Homme 2 : «...Il faut préciser que seules les familles recensées en 1984 avaient le droit de participer au projet, tous ceux qui avaient acheté après 1984 comme moi et mon ami n’avions pas le droit de participer au programme...»

- Homme 3 : «...Pour faire réussir un projet de relogement, il faut tout d’abord que les responsables chargés de la programmation de projets soient à la fois compétents et dignes de confiance. Ces responsables doivent prendre en compte les intérêts des habitants à reloger : les familles qui ont des enfants mariés doivent se voir proposer des espaces adéquats à leurs besoins : appartement ou terrain. Les familles nécessiteuses doivent se voir proposer des traites en rapport avec les revenus du ménage. S’il faut fixer le montant à 100 DH mensuellement, pourquoi pas ? En somme, les responsables du programme devraient commencer par l’écoute des besoins et capacités des gens...»

«...Il faut revenir à instaurer la confiance entre habitants et promoteurs immobiliers en veillant à éliminer la non qualité dans les constructions, les magouilles et les dessous de table lors des échanges...» (Homme)

«...Les zones d’aménagement progressif, on en a entendu parler à la radio et à la télévision c’est une bonne chose. Mais il faut qu’il y ait des équipements publics comme la mosquée, le hammam, les écoles, l’assainissement, l’eau, l’électricité ; si nous sommes servis progressivement, comme dans une liste d’attente, et sans trop de délais, nous n’aurions pas de crainte, surtout si nous disposons d’une attestation de propriété en bonne et due forme...» (Homme)

«...L’urbanisation progressive, on peut être pour, mais il ne faut pas confondre progression et lenteur, c’est pas parce que l’urbanisation est programmée progressivement qu’il faut attendre des années pour passer d’une étape à une autre dans l’attribution et l’aménagement des lots. Ce dernier cas serait de nature à semer des peurs chez les habitants, et qui dit peur dit colère et désordre...» (Femme)

«...C’est possible de se déplacer vers un projet qui n’est pas tout à fait fini, mais il faut qu’il contienne tous les équipements primordiaux, eau, électricité. Mais ils peuvent par exemple ne pas aménager les rues, ne pas mettre l’électricité dans la rue. Autrement pour nous, c’est vraiment un retour en arrière, c’est pire que de rester dans la baraque. Et puis, ils risquent de nous oublier une fois déplacés, c’est arrivé, ça, j’en ai entendu parler...» (Femme)

«...Les gens ne peuvent pas avoir avis sur ce projet, car ils n’ont aucune information. Personne n’est jamais venu en parler publiquement. Ce projet peut ne pas réussir, parce que les gens n’ont aucun renseignement, ils peuvent être surpris par le montant à payer, ou par la superficie du logement qu’on va leur offrir. (...) Il peut y avoir le problème de superficie, c’est-à-dire que l’Etat peut donner une superficie de 60m pour une famille de 11 à 12 personnes, ça sera insuffisant. Il y a aussi, qu’entre l’époque où l’Etat a procédé au recensement de ces bidonvilles et aujourd’hui, des mariages, des naissances donc comment seront traitées ces familles fondées après le recensement? (...) Et comme ils n’ont aucune information, ils ne s’y préparent pas, par exemple pour l’épargne...» (Jeune homme)

«...Je sais que d’ici 2008, on dit qu’il n’y aura plus de bidonvilles, mais je ne le crois pas, car les travaux n’ont pas commencé. Si les travaux commencent, par exemple dans ce quartier, vous trouverez que les gens de la ville achèteront le terrain ici. Vous avez de l’argent, vous pouvez acheter. En ce qui me concerne, je suis sur un lieu stratégique, le boulevard, je ne me déplacerai jamais, il ne peuvent pas amener quelqu’un d’autres et le mettre à ma place parce qu’il aurait donné plus d’argent, moi je vis ici depuis plus de 10 ans personne ne me

déplacera, s’il faut donner plus d’argent je le ferai. J’ai acheté ce lot à 100 DH/m², j’ai choisi ce lieu qui donne sur le boulevard, je ne veux pas que mes enfants vivent loin, en plus mon commerce est rentable. Maintenant, si je veux vendre ma maison, on m’en donne 80000,00 DH le problème c’est que si j’achète un lot avec les 80000,00 DH avec quoi je vais la construire, autant rester chez moi que de reconstruire une autre baraque...» (Homme)

- Homme 1 : «...Moi, je pense qu’il faut une maison de jeunes ...»

- Homme 2 : «...Moi aussi, je suis contre le fait qu’on fasse rien pour les jeunes. La maison de jeunes est très importante et vous savez pourquoi je dis ça, parce qu’on ne pense pas assez à ces choses-là...». –

- Homme 3 : «...C’est vrai c’est la jeunesse qui nous préoccupe plus que nous-mêmes. Les jeunes regardent à la télé jouer Zairi et Chemakh, Timoumi et Bouderbala. Les jeunes regardent plus que nous maintenant parce qu’ils n’ont rien à faire. C’est pour ça qu’on a besoin de maisons de jeunes pour que les jeunes fassent quelque chose, qu’ils soient actifs...»

- Homme 4 : «...Ici on a besoin de tout d’une mosquée d’une maison de jeunes, d’un marché, d’une école.....»

«...Aucune institution ni personne n’a bougé le doigt pour changer la situation de ce quartier. C’est moi et quelques amis du quartier qui avons pris l’initiative de nous réunir chez moi et de distribuer nos fonctions pour bien servir ce quartier : on a aidé un de nous pour devenir un élu. Moi, j’ai préféré travailler en coulisses. Cette terre est au patrimoine des logements des Forces Armées. Parce que comme je t’ai dit, les terres de *Nouasser* sont partagées en trois : une partie des Forces Armées, une partie de la commune et une partie de l’agence urbaine, qui n’existait pas avant que la commune ne lui cède une grande partie de ses terres au prix de 8 DH. Avec cet argent, il a été construit 5 maisons pour fonctionnaires. Rien ne se fera ici, car quand on fait des demandes, ils disent tous que ce n’est pas leur terrain. Celui là est le seul bout de terrain qui est prévu pour résorber l’habitat insalubre. Les architectes viennent d’une façon hebdomadaire pour faire leur plan. Maintenant, ils veulent nous reloger là-bas mais jusqu’à présent, on attend, on n’a aucune information...» (Homme)

«... Moi, comme beaucoup de gens ici, on ferait surtout confiance au Ministère de l’Habitat, en collaboration avec l’association du quartier. Surtout pas les gens de la commune. Les habitants doivent jouer un rôle aussi, il faut qu’ils soient unis, qu’ils ne tombent pas en désaccord et ne baissent pas les bras devant quoi que ce soit (...). Le projet devrait aussi consulter les femmes du quartier, ce sont elles tout de même qui passeront le plus de temps dans ce nouvel habitat...» (Femme)

«...Une opération a été décidée pour notre quartier, et c’est le wali qui a décidé pour en finir avec ce problème (le bidonville). Parce que le bidonville est près de la route et se trouve au centre de la ville. C’est une place stratégique pour l’avenir de cette ville...» (Homme)

«...Dans ces conditions de vie difficile, les habitants des baraques souffrent du regard des autres parce qu’ils considèrent que le fait d’habiter une baraque est l’équivalent d’être misérable, criminel, pauvre et sale, et après les attentats du 16 mai à Casablanca, les bidonvilles sont devenus dans l’opinion des autres comme une source de terrorisme et ce n’est pas vrai. Le regard méprisant et méfiant des autres habitants sur les gens des baraques ne pourra changer que si on bénéficie d’un habitat décent et c’est une solution pour sortir de cette grave situation...» (Femme)

Villes sans bidonvilles et dimensions sociales

«...Jusqu’à maintenant, personne n’est venu nous proposer de discuter des projets ou de nous faire participer dans un projet. C’est donc aux responsables de savoir par qui ils doivent commencer : par les anciens, ou les nouveaux, par les plus pauvres ou les moins pauvres...

nous, on ne sait pas. C’est nous les plus pauvres qui te disons cela : parce que pour nous, on sera de toutes façons obligés de mettre le vêtement qu’ils nous auront cousus. (...) On n’a pas confiance dans le secteur privé. On a confiance en le Roi, quand on le voit inaugurer. C’est vrai que le Roi ne suit pas toutes les opérations mais il délègue le travail au ministre d’habitat. Et surtout, on n’a pas confiance dans les responsables de la commune...» (Femme)

«... Villes sans bidonvilles, il s’agit de faire disparaître les bidonvilles d’ici l’an 2010, et tous les bidonvillois seront relogés dans des maisons avec tout le nécessaire pour une vie normale. On l’a appris par la radio et les journaux. C’est un programme intéressant, mais le problème qui se pose, c’est que les habitants des bidonvilles n’ont pas d’épargne pour pouvoir construire la maison. (...) La solution des parcelles de terrain ne marchera pas car ces gens n’ont pas les moyens pour construire, il reste la solution des appartements à condition que l’Etat trouve un arrangement avec les acheteurs pour un paiement adapté de leur logement...» (Jeune homme)

«...Ils disent que d’ici 2006 il n’y aura plus un bidonville. Je l’ai entendu à la télé et je l’ai lu dans les journaux. Je crois que c’est un projet qui est bien. S’ils le réalisent comme ils le disent, ils nous auront secouru. Les enfants d’un bidonville ont une mauvaise réputation. Si un jeune veut travailler, ils ne lui donnent pas de travail par ce qu’il a X. sur sa carte d’identité. Le cas d’une société qui est à coté, refuse les jeunes du bidonville et accepte d’autres jeunes qui viennent d’ailleurs. Ce projet peut réussir si l’état fait des facilités de paiement : ils ne demanderont pas une avance pour ceux qu’ils ne l’ont pas et ils prévoient une traite raisonnable. Les habitants peuvent contribuer à la réalisation de ce projet en mettant tout l’argent qu’ils ont ...» (Femme)

«...Il faut que les constructions soient faites selon les normes. Ce n’est pas parce qu’on est des bidonvillois, qu’ils peuvent nous construire n’importe quoi et n’importe comment. Comme ce qui est arrivé à Fès. On a vu à la télé qu’ils habitaient les tentes. Ou par exemple, une fois installé, deux mois plus tard, avoir des fissures dans les murs. Nous aussi on va donner de l’argent.

Ils disent qu’il y a des aides, qu’on donne des aliments pendant le ramadan. On a beaucoup d’orphelins. Mais je n’ai jamais vu un habitant d’ici recevoir ces aides. Il y des veuves qui s’inscrivent, elles y vont mais elles restent toute la journée sous le soleil et elles reviennent sans rien ramener. Il faut que l’Etat prévoie des gens qui expliquent à ceux qui ne comprennent pas quels sont les papiers administratifs qui leur faut et leur indiquer où aller, pour les aides, pour le travail et pour tout.... Et puis on a beaucoup de chômeur, surtout des hommes. C’est des diplômés chômeurs qui vendent la menthe et autres herbes dans le marché de légumes...» (Femme)

- Jeune 1 : «...*Ville sans bidonville*, c’est une bonne idée, mais il faut d’abord aider les jeunes, trouver du travail pour les chômeurs. L’Etat doit aider la population, c’est comme ça qu’on peut avoir des villes sans bidonvilles. L’éradication du chômage permet d’éradiquer les bidonvilles...»

- Jeune 2 : «...Pour les crédits, il faut avoir un travail permanent. Le problème réside donc toujours dans le travail. Si on ne résout pas d’abord ce problème on risque d’avoir le contraire, des bidonvilles sans villes (...)...»

- Jeune 3 : «...L’accompagnement social, c’est bien si cela peut servir les intérêts du quartier et des habitants ...»

«...Nous aimerions être consultés sur les équipements prioritaires et sur le montant des traites à payer. Mais par ailleurs, il existe dans le quartier des compétences dans les différents corps des métiers du bâtiment, qui peuvent participer au projet et régler ainsi leur problème économique...» (Homme).

«...Tout le monde ici a entendu parler du projet *Villes sans bidonvilles* et qu’il n’y aura plus d’habitat insalubre mais je ne sais pas comment ils vont faire pour réaliser ça. Les bidonvillois de X. ont été relogés à 50.000 DH, ceux de Y. à 100.000 DH. La somme de 50.000 DH est parfaite pour un bidonvillois et surtout s’il la paye en traites. Mais il ne faut pas non plus construire des cages à ce prix. Si l’Etat veut la réussite de ce programme, il faut qu’il mobilise la Wilaya, l’autorité et le ministère d’habitat. Et surtout qu’il soit suivi par le roi. Il faut que l’autorité vérifie les biens de chaque habitant. S’il a une autre maison ailleurs ou il a des terres, il ne faut pas qu’il bénéficie avec les bidonvillois, et puis, celui qui peut payer, il ne faut pas qu’il mente...» (Jeune fille)

«...Je n’ai jamais entendu parler de ce programme. Une ville sans bidonville, c’est bien, cela peut même changer la mentalité des gens physiquement et moralement. Mais ce qu’on gagne, on le mange, on va rembourser avec quoi ? Pour les commerçants ambulants, c’est difficile, moi-même les autorités viennent de me confisquer ma charrette, je n’ai plus rien alors que toute ma famille ne peut compter que sur moi. (...) L’accompagnement social ? Il n’y a pas d’accompagnement, en tous cas, il n’y a aucune mise en pratique, c’est seulement des paroles de politiciens...» (Jeune homme)

«...Le social, et la participation des gens, ce serait d’abord l’Etat qui devrait le faire à travers la société civile et les associations. Ils doivent en même temps lutter contre la corruption, il faut absolument empêcher que ça dure, empêcher le clientélisme et essayer d’être impartial dans la distribution des lots et des appartements. (...) Il faut que les gens de Rabat viennent refaire le recensement et les habitants doivent prévenir les autorités quand ils apprennent que quelqu’un vend ou revend...» (Personne ressource)

«...L’aide particulière qu’il faut apporter aux gens, c’est avant tout les reconnaître. Les habitants des blocs non recensés en 1984 continuent à être considérés comme des clandestins...dans leur propre pays : ils n’ont pas de carte d’identité nationale. La première aide sociale qu’on peut leur apporter est d’agir auprès des autorités pour faciliter l’octroi d’une carte d’identité à ces personnes. Nous nous sentons ignorés, oubliés dans ce bidonville...» (Homme)

«...Il faut que les autorités étudient les moyens financiers de chaque famille, son mode de vie, et voir si elle peut s’adapter à un autre mode de vie ou pas, et à partir de là, je pense que le projet réussira. Je pense que l’accompagnement social est très important pour la réussite d’un projet surtout s’il y a transparence au niveau de la création d’emploi, sans oublier que les membres qui assurent cet accompagnement doivent avoir un niveau d’instruction assez élevé (...); des associations dont les membres sont issus de ce quartier pourraient jouer ce rôle (...). Il faudrait que les autorités ou les responsables aillent vers les bidonvillois, les informer du projet, prendre leur avis sur certains points, leur expliquer ce qui va se réaliser, comment et quand (...). Il y a beaucoup de jeunes sans emploi, ce projet peut être une occasion de les faire travailler dans la construction par exemple...» (Jeune homme)

«...Je pense que les femmes doivent être plus impliquées dans les projets de recasement des bidonvilles, parce que l’habitat et le logement, ça concerne d’abord les femmes, car c’est sur elle que repose l’organisation de la famille. Le rôle de l’accompagnement social est expliquer aux femmes comment changer le mode de vie car la vie dans les bidonvilles n’est pas la vie dans les maisons construites en dur. (...) Il faut aussi penser à tous les équipements sociaux pour l’accompagnement social, car c’est une population qui vivra toujours dans la précarité, qui aura toujours des problèmes de chômage... Il faut avoir des complexes où on pourrait donner des cours d’alphabétisation, les renforcements scolaires pour les enfants, la sensibilisation pour les femmes, des formations de couture, de broderie, cuisine. Et pour les hommes la plomberie, la menuiserie. Il faut réhabiliter la population, résoudre l’habitat n’est pas le seul problème du bidonville...» (Personne ressource)

- Homme 1 : «...L'état doit envoyer de Rabat une commission pour contrôler l'opération de l'attribution de logement et lots, parce que les responsables ici ne sont pas sérieux, et manquent de sens de responsabilité dans l'opération de l'attribution...».

- Homme 2 : «...Nous vivons la *Hogra*...»

- Homme 3 : «...Je propose qu'on recoure aux 12 témoins en plus du recensement 1998, plus la CIN, les reçus, les adresses, les actes adulaires. Pour les nouvelles familles qui sont arrivées après 1998, c'est à l'Etat de trancher...»

«...Les habitants peuvent aider en étant honnêtes et en disant la vérité. Il ne faut pas que les riches se cachent derrière les pauvres. Mes voisines et moi sommes contre une femme qui veut se faire passer pour une mendicante alors qu'elle peut payer. On l'a engueulée, on lui a expliqué que c'est des gens comme elle qui peuvent faire rater tout le projet...» (Femme)

«...Je ne sais pas ce que c'est que l'accompagnement social, et même si on venait pour m'alphabétiser, je n'irais pas. J'ai bien trop de problèmes et je n'ai pas la tête à ce genre de choses...» (Femme)

- Homme 1 : «...Oui, cette opération (*accompagnement social*) existe à la municipalité mais on ne sait pas si c'est l'Etat qui va nous aider ou la banque mondiale...»

- Homme 2 : «...Il faut faire participer les habitants...»

- Homme 3 : «...Il faut la concertation avec les habitants qui sont les intéressés dans ces opérations...»

- Homme 4 : «...La participation c'est bien mais si elle est seulement dans l'intérêt de certaines personnes, on n'en veut pas...»

- Homme 5 : «...Oui, parce qu'ils ne sont pas d'accord entre eux. Il faut qu'ils soient d'accord sur un seul avis et sur une même aide...»

- Homme 6 : «...Les habitants qui habitent ces baraques sont soumis aux conditions de contrainte, ils faut qu'ils bénéficient mais ceux qui possèdent des maisons et ceux qui ont de l'argent et n'ont acheté une baraque que pour être bénéficiaire, l'Etat doit mettre un terme à leur façon d'agir, qu'il leur donne ou pas ça ne nous concerne pas...»

«...Nous avons besoin de l'action associative pour la formation des femmes et des jeunes, par l'organisation de réunions dans lesquelles on pourra discuter de tous les problèmes et échanger des informations et des points de vue, ex ; j'étais volontaire au programme de l'alphabétisation, et dans le délai d'un mois le nombre des femmes avait augmenté dans les classes et elles avaient appris l'alphabet. Mais nous avons rencontré des résistances de la part de la mentalité masculine et maintenant toutes nos activités ont été arrêtées (...). Il faut encourager tous les habitants des deux sexes pour participer, mais il faut que la participation des habitants soit faite par un groupe ou une association qui les représente, tous ne peuvent pas faire réussir une réunion, en plus il faut choisir quelqu'un qui nous représente auprès des responsables. La manière, c'est qu'il faut que tout le monde soit bénéficiaire et de donner des facilités aux habitants pour améliorer leur condition de vie...» (Personne ressource)

ANNEXE 3

Profils, problèmes et attentes de la population bidonvilloise

par Françoise Navez-Bouchanine, sociologue

juin 2005

CHAPITRE 1

LES STRATEGIES ET ITINERAIRES RESIDENTIELS

L’objectif étant de compléter, corriger ou actualiser les connaissances¹⁵ et de tirer des pistes de réflexion, nous mettrons l’accent sur les peuplements, les situations résidentielles et leurs évolutions, et sur le rôle et les effets des actions des pouvoirs publics sur ces stratégies. Nous concluons en soulevant ensuite les questions cruciales à affronter pour optimiser le programme VSB.

I. Typologies du peuplement et évolution

I.1. Diversification des trajectoires

Un des traits qui caractérisent le mieux le peuplement actuel des 6 sites enquêtés, quel que soient leurs spécificités est la diversification des types de population et surtout des raisons qui les ont conduit à résider au bidonville. Nous avons identifié 7 « trajectoires » principales qui se retrouvent à des degrés d’intensité divers selon les villes et sites, mais qui peuvent, en partie, expliquer l’hétérogénéité de comportement éprouvée face aux interventions passées.

Fuir le loyer : C’est un des comportements les plus consistants, en termes d’argumentation par les habitants et aussi les plus représentés en masse. Il consiste à quitter un logement le plus généralement co-loué -1 à 2 pièces- dans une construction en dur dans un quartier « légal » et acquérir un droit d’usage d’une parcelle ou une baraque déjà construite. Une des raisons qui expliquent l’importance de cette « trajectoire » est que ce comportement est au moins aussi ancien que le bidonville lui-même et que son importance actuelle reflète le décalage croissant entre niveau de l’offre de logement et ressources. Ce comportement ne doit pas nécessairement être vu comme négatif, ou comme l’expression de la plus grande précarité, qui sera, elle, évoquée pour les trajectoires 3 et 6. Elle exprime plutôt un « choix » de populations certes pauvres, à revenus généralement faibles, mais qui optent pour une *utilisation optimisée* de leurs revenus réels¹⁶

Garantir un ancrage urbain : cette trajectoire concerne principalement les populations d’origine rurale attirées par les possibilités d’activité économique de type « débrouille » qu’elles peuvent trouver en ville, soucieuses de vivre dans un environnement plus urbanisé, ou encore chassés par les conditions climatiques, économiques ou familiales du milieu

¹⁵ Cf. notamment Dansereau et Navez-Bouchanine, 2002 ; Navez-Bouchanine, 2002,b ; Arrif, 1991 ; Benkirane, 1993

¹⁶ Ce comportement ne semble pas, dans notre échantillon, être plus représenté dans un des types de localisation – centrale versus périphérique-. La date d’arrivée des habitants interrogés et le renchérissement, avec le temps, des coûts dans les sites centraux mériteraient sans doute d’être considérés comme facteurs influant sur cette localisation mais il aurait fallu une enquête quantitative avec possibilités de stratifier l’échantillon sur ces critères pour pouvoir « prouver » quoi que ce soit

d’origine ; elle est plus représentée, *aujourd’hui*, dans les « poches » d’exode les plus périphériques mais elle explique, en leur temps, l’occupation des localisations intra-muros qui n’étaient à l’époque, eux aussi, que des *faubourgs*. Cette trajectoire n’est pas non plus perçue comme entièrement « négative » par ceux qui l’ont pratiquée puisque ce qui est recherché ici est l’ancrage à la ville et le droit qu’il donne à un accès aux commodités, équipements et marché de travail ou à ces opportunités de « débrouilles » que nous évoquions ci-dessus. On notera un croisement fréquent de cette filière avec la première : des immigrants d’origine rurale ont pu (ou peuvent encore) « entrer » en ville dans des quartiers en dur comme locataires et ils craignent de perdre leur ancrage urbain ; leur déplacement vers un bidonville constitue donc une protection de cet ancrage.

Etre rejeté de l’urbain formel : cette trajectoire se différencie nettement des deux précédentes, même si *au premier coup d’œil*¹⁷, elles pourraient être confondues car il s’agit ici de carrières sociales véritablement *descendantes*. On les retrouve *tous sites confondus* ; elles concernent notamment des femmes veuves ou divorcées, mais de manière plus générale, des ménages touchés par un événement malheureux qui a « cassé » leur trajectoire antérieure et face auquel ils n’ont pas trouvé de parades ou de « rebonds ». C’est notamment le cas d’accidents du travail, d’accidents de la circulation, ou encore de maladies ... qui ont atteint le porteur économique du ménage, le plus souvent un homme chef de ménage.

Etre déplacé par « les autorités » : l’enquête met en évidence la présence, dans chaque site, *d’au moins un* petit groupe d’habitants (et plusieurs à Skuela et Nakhil – Casablanca-) qui a été déplacé d’un autre endroit ; pour des raisons de transaction foncière, ou pour raison d’apport d’aménagement ou d’infrastructure sur le terrain où ils étaient auparavant.... On notera d’assez grandes variations dans les motifs de ces déplacements : de la ferme de colonisation passée dans d’autres mains et dont le propriétaire réclame la jouissance, à la nécessité de réaliser de grands équipements d’infrastructure à vocation urbaine, métropolitaine ou régionale en passant par les justifications de type sécuritaire (terrains dangereux) ou la récupération d’un terrain donné en concession provisoire. Les promesses faites¹⁸ aux gens sont également très variables, mais ont en commun d’avoir généré des attentes qui malgré leur non-réalisation non seulement continuent à entretenir des espoirs, mais alimentent également la construction individuelle ou collective d’arguments légitimés pour « négocier » avec les autorités.

Se mettre en position de bénéficiaire : on retrouve dans tous les sites l’évocation (le plus souvent renvoyé à un tiers, assez rarement au locuteur !) de ménages venus exclusivement dans le but de bénéficier de l’opération de résorption. L’indicateur est souvent la réputation qu’ont tels ou tels habitants d’être propriétaires ou locataires ailleurs dans la ville, le baraque n’étant occupée que ponctuellement ou « gardée » par un membre de la famille. Mais de là, certains habitants dénoncent « les riches qui se cachent derrière les pauvres », à savoir des ménages qui, habitant toujours là, pourraient voler de leurs propres ailes et restent pour bénéficiaire. Selon les habitants, ce sont des pratiques réputées faciles à identifier, pour peu que l’autorité fasse vraiment son travail. Nous estimons qu’hormis les cas patents (de propriété extérieure), il est assez difficile d’établir une ligne de partage entre ceux qui se trouveraient complètement dans cette seule trajectoire et ceux chez qui des motivations autres (filière 1 et 2 notamment) seraient renforcées, mais non *déterminées* par cette seule raison.

Trouver un loyer accessible : le bidonville offre apparemment des loyers qui apparaissent comme les plus compétitifs du marché urbain, certaines rues de bidonvilles intra-urbains pouvant même évoluer vers des « boîtes à loyer ». Les trajectoires de ce type reflètent une précarité particulièrement forte et sont l’indicateur soit de très faibles ressources, soit d’une

¹⁷ C’est ce qui justifie l’approche qualitative, seule à même, dans un temps aussi court, de distinguer les différences fondamentales entre ces trajectoires.

¹⁸ Dont on peut se demander s’il ne s’agit pas de simples arguments utilisés pour faire partir les gens

trajectoire fortement liée à un statut particulier (étudiants à Casablanca) ou à des caractéristiques sociodémographiques (jeunes hommes célibataires).

Décohabiter : il s’agit de trajectoires qui ont conduit des jeunes couples à se séparer de la famille parentale (après avoir tâté de la co-habitation, ou dès constitution du couple). La faiblesse des moyens et le marché immobilier tendu ont conduit le ménage au constat du peu d’alternatives possibles à leur demande. A Skuela (Casablanca) et à Guadaloupé (Larache), on note que nombre de ces jeunes couples sont eux-mêmes enfants de ménages venant de bidonvilles plus anciens et/ou plus centraux qui n’ont pas trouvé à décohabiter dans leur bidonville d’origine ce qui illustre clairement l’idée selon laquelle les bidonvilles appartiennent bien à un « marché » urbain structuré où même les différents bidonvilles se situent sur une échelle de valeurs économiques très hiérarchisée. Enfin, cette trajectoire nous renseigne aussi sur la force des modèles de référence en termes d’individuation et de nucléarisation : elle nous éclaire donc sur le caractère lourd de ce qui sous-tend les revendications d’éclatement des ménages lors des opérations sur les bidonvilles.

1.2. Le bidonville, problème ou solution : situations de départ et évolution

Cette typologie des trajectoires remet, d’une certaine manière, en cause une vision monolithique du bidonville comme problème résidentiel. Il semble toutefois pertinent de distinguer les situations de départ et les évolutions possibles et de ne pas s’en tenir à une « coupe » dans le temps qui s’arrêterait à la primo-installation du ménage.

« **Le bidonville est un problème** » : Ceci s’avère incontestablement vrai pour les trajectoires descendantes et pour les déplacements autoritaires d’endroits qui étaient occupés « légitimement », du moins aux yeux de ceux qui y habitaient. Pour les autres trajectoires, il apparaît, en tous cas au moment où le « choix » est posé, davantage comme une solution, même si c’est un « pis-aller ».

« **Le bidonville est une solution** » Nous avons notamment montré la volonté de réduire le poste « dépenses-logement » et l’optimisation des revenus. Mais il faut noter que cela peut aller plus loin sur le plan qualitatif et toucher des questions d’habitabilité peu apparentes au regard de l’observateur normatif : le « plus » en terme d’espace, l’absence de contraintes quand on est « maître » chez soi et la diminution de la promiscuité dans le cas des multi-locataires sont ainsi avancés comme des avantages auxquels il faut ajouter, dans certains cas, la gratuité de l’eau. Par ailleurs, le bidonville, « abri » pour le ménage comme pour les activités qui peuvent être déployées à partir de là est un facteur attractif pour les migrants ruraux. Enfin, pour ceux qui, parmi ces derniers perçoivent leur venue en ville comme une *trajectoire ascendante* et pour les citadins qui utilisent le bidonville comme un passage obligé vers la propriété d’un logement, le bidonville peut apparaître comme un *tremplin*.

« **Le bidonville-solution devient problème** » Trois types d’évolution marquent cette évolution négative.

Le premier est de niveau collectif et il est lié à la densification par rapport aux premières installations ; il est donc vécu et ressenti surtout par de habitants installés de longue date et qui renvoient généralement à un espace dont la qualité était supérieure: densification de l’habitat par morcellement, densification de l’espace public par empiètement sur les voiries. S’y ajoutent les nuisances de divers ordres (saleté, poussière, manque d’équipements..) et les effets négatifs de l’image du bidonvillois qui enferme les habitants dans une stigmatisation de plus en plus lourde à porter. Le « coup final » à cette dernière est incontestablement la généralisation invraisemblable qui a suivi les attentats de Mai 2003 (« tous terroristes » !) et l’impact particulièrement négatif que ces derniers ont eu sur les liens entre la société dans son ensemble et les bidonvillois comme *catégorie*.

Le deuxième est lié à l’apparition des impasses aux stratégies résidentielles esquissées. Elle concerne davantage les ménages à titre individuel et se traduit par l’impossibilité ressentie à la longue d’échapper au destin bidonvillois chez ceux qui avaient espéré qu’ils trouveraient ensuite les moyens d’améliorer, itinéraires que l’on retrouve *en creux* dans l’évocation de quelque voisin chanceux, parti grâce à l’aide familiale, à un gain ou héritage exceptionnel ou encore à une opportunité de vente juteuse de la baraque (par exemple, en morcelant cette dernière) pour acquérir une parcelle dans le clandestin (Casablanca) ou même dans un lotissement (Larache) ou logement collectif (Skuela) légaux...

Enfin, le troisième concerne les déplacés par l’autorité qui connaissent une impasse collective aux améliorations promises : ce qu’on leur avait annoncé comme « provisoire » s’avère durable et ils finissent par perdre espoir tant la densification du bidonville et la diversification du peuplement a noyé leurs spécificités dans l’ensemble (particulièrement perceptible à Skuela et à Khiam Laarab) : la plupart de ceux qui évoquent cette situation exprime des formes un peu faibles de revendication, tant ils ont intériorisé le pari difficile que constitue, aujourd’hui et avec l’écoulement du temps, cette revendication qui ne concernerait qu’une partie des habitants dans un quartier plus important dont les autorités parlent aujourd’hui de manière globale.

« *Le bidonville-problème est optimisé* » Deux sortes d’amélioration interviennent également pour faire évoluer la perception et le regard que les habitants ont sur le bidonville.

L’amélioration des logements : elle relève d’une démarche individuelle mais procède par « essais et erreurs » (on tente des coups et si ça passe face aux autorités, on consolide) et par imitation, donnant par là une dimension collective même si l’initiative de départ est purement individuelle.

Les améliorations urbaines résultent plutôt de démarches collectives. Les travaux sur le limitrophe sont généralement le fait d’arrangements interpersonnels qui procèdent eux aussi par « essais et erreurs ». Ceux qui touchent davantage les espaces publics, l’équipement et les services mêlent du travail de revendication et de lobbying, quêtent les opportunités (les élections étant dans tous les sites le « moment majeur ») mais engagent aussi, le cas échéant, des contributions financières des ménages.

II. Rôle des acteurs publics et impact des effets d’annonce

II.1. « Visibilité » et évolution des transactions

Contrairement à une idée assez répandue et aux positions « légalistes » que celle-ci engendre chez les acteurs publics actuels, les bidonvilles ne résultent pas que de mouvements spontanés, d’invasions illégales ou de tractations entre privés¹⁹ qui auraient évolué avec le temps. Les installations initiales semblent avoir eu une grande visibilité et ont joui au minimum d’une tolérance publique, ou de la tolérance privée et monnayée d’agents publics. Mais un rôle plus actif et plus déterminant apparaît dans plusieurs cas (les plus évidents étant

¹⁹ Location de terrains qui ont cessé avec le temps et la force du nombre. Les demandes de récupération du foncier par le propriétaire, ayant abouti à une évacuation et à un déplacement sont notamment évoquées pour Skuela. A Skuela, la première implantation était liée au travail, puisqu’il s’agissait d’ouvriers agricoles travaillant dans une ferme coloniale. A Jnane El Bacha, les premiers occupants qui se revendiquent de droits d’installation concédés sous l’autorité coloniale renvoient la responsabilité de la bidonvillisation sur les autorités en raison de l’introduction ultérieure de ménages ne possédant pas ce statut et placés là « en attente ». Ce renvoi de responsabilité a déjà été rencontré dans d’autres études, cf Navez-Bouchanine, 2002a.

Skuela et Guadaloupé) où des installations ou déplacements initiaux se sont produits à l’initiative d’acteurs publics -autorité ou élus-.

La « visibilité » qu’a constituée leur « occupation » du point de vue des acteurs publics apparaît donc comme une première évidence et elle semble assez constante dans le temps, du « loyer » ou de la « prestation » patronale, à la tolérance monnayée ou aux « voix » en passant par le déplacement autoritaire. Une volonté affichée de reprise en mains récente est évoquée dans la quasi-totalité des sites, mais sa mise en œuvre semble variable. La perpétuation d’une certaine incohérence des comportements et les messages contradictoires que portent, d’une part, les annonces « d’assainissement » et de mise à la norme des situations et d’autre part, le maintien de comportements privés de certains échelons de l’autorité locale ou des élus conduisent à réduire la crédibilité accordée aux changements, même si aucune occupation récente de nouveaux terrains n’est signalée

Car cette « visibilité » ne s’arrête pas aux premières implantations ou à l’extension de l’assiette foncière du bidonville. Les morcellements internes de parcelles et les occupations de voiries ou les empiètements sur ces dernières révèlent une mécanique complexe de marché, « taxé » de manière informelle par les agents locaux d’autorité, mais largement traversée par des logiques reposant davantage sur des stratégies familiales et clientélistes, ces dernières explosant littéralement avec les périodes électorales.

Enfin, il faut s’arrêter un moment sur la question des déplacements involontaires dits « provisoires » menés pour libérer des terrains reconnus d’utilité publique –grands équipements, passage de canalisation- ou pour libérer un bien privé revendiqué par son propriétaire. Ces déplacements apparaissent comme une technique récurrente de gestion des problèmes à très court terme, toujours en vigueur aujourd’hui, mais apparemment dans l’ignorance de l’impact démesuré de ces enchaînements de petites décisions qui ont contribué soit à la création (cas de Skuela) soit au renforcement ou à l’attraction (Kiam Laarab) de gros noyaux aujourd’hui ingérables. En effet, le simple fait que l’autorité ait jeté son dévolu sur tel ou tel lieu pour déplacer des ménages face auxquels elle s’est mise dans une position d’obligation (puisqu’elle promet que ce sera provisoire) désigne le lieu comme relativement protégé pour d’autres déplacements plus volontaires.

II.2. Promesses antérieures et effets d’annonce

Cette dernière remarque nous conduit à regarder de plus près les impacts divers et variés des promesses antérieures et des nombreux effets d’annonce qui encombrant les relations entre acteurs publics et population. Ces « effets d’annonce » -attentes, comportements anticipatifs, arguments et légitimations - sont perceptibles principalement à partir des discours nationaux (royaux, ministériels) mais peuvent aussi découler de promesses locales (commune, élus, autres acteurs locaux).

A cet égard, on notera que les récits sont non seulement convergents – intra-site et inter-site- et répétitifs dans le temps. On en est même amené à se poser la question de la réalité des promesses et annonces *au moment où elles sont énoncées*. En effet, deux hypothèses sur l’enlisement de ces dernières peuvent être avancées : les promesses étaient réelles, mais elles n’ont pu être mises en œuvre pour des raisons diverses ; l’autre hypothèse est que ces promesses ont été utilisées dès l’origine comme une simple *technique de déplacement* pour éviter la résistance ou les révoltes.

Dans les deux cas toutefois, les déplacements et le fait que les promesses ne se réalisent pas ont un *coût social et politique non négligeable* qui vient s’ajouter aux conséquences déjà relevées au paragraphe précédent et qui visaient essentiellement des questions de gestion urbaine.

Le déplacement provisoire semble en effet, du point de vue habitant, considéré *avec une certaine désinvolture* par une grande partie des acteurs publics. Déplacer une baraque semble une opération facile et légère en raison de la précarité des matériaux. Déplacer une activité considérée comme informelle et illégale ne semble pas générer plus d’égards. Or, les récits des habitants déplacés témoignent tous à la fois du coût économique engendré (destruction de matériaux rendus non réutilisables dans le nouveau lieu d’implantation, laquelle génère des dépenses de remplacement certes négligeables du point de vue des couches moyennes qui prennent la décision de déplacement, mais lourdes pour les ménages concernés) et un coût social non moins lourd (dissociation d’un milieu relativement solidaire, perte des échanges avec l’environnement, perte d’urbanité, les déplacements éloignant toujours les concernés de places plus centrales et plus urbanisées).

Mais l’analyse des habitants va plus loin : au-delà de l’absence de considération des impacts matériels et sociaux, *c’est une mise en cause du mépris dont ils se sentent l’objet, à travers ce jeu de pions sur un échiquier urbain*, qui est exprimée soit en recourant de manière synthétique au terme *hogra* (mépris) beaucoup utilisé à Casablanca) soit en l’exprimant davantage avec leurs propres mots et au détour de longues phrases. L’apparente montée en puissance de ce terme –qui était tout à fait absent des interviews de bidonvillois jusqu’au milieu des années 90- porte un poids et un message politiques qui nous paraissent urgents à prendre en considération²⁰.

Enfin, en termes de compréhension des stratégies résidentielles, ces questions de déplacements, et de promesses ou effets d’annonce non suivis de réalisations, apportent, il nous semble, un correctif ou une nuance de poids à la désignation souvent retenue de « profiteurs » à l’encontre des bidonvillois soupçonnés de ne s’installer ou rester que pour bénéficier du relogement. En fait, si cette intention fait bien partie des motivations de certains ménages, elle est dans la réalité très fortement contre-balançée par l’importance des risques et des menaces qui peuvent peser sur leur sort. C’est pourquoi nous suggérons que l’analyse des acteurs publics prenne davantage en compte *l’ensemble du tableau de futurs possibles qui s’offrent au candidat au bidonville* et intègrent l’idée que le « choix » de résider au bidonville reste bien un « coup de poker » à risque élevé, point qui n’apparaît jamais lorsqu’on dénonce *a posteriori* et quand une opération a vraiment abouti – et même si c’est à juste titre- le profit illégitime qu’en ont tiré certains²¹.

II.3. Effets d’annonce et non-réalisation: des impacts multiples

Toutefois, les effets d’annonce et les promesses ont des effets multiples, positifs mais aussi négatifs par rapport aux projets et politiques eux-mêmes sur les comportements résidentiels qui méritent d’être explorés dans le cadre de la présente étude d’impact.

L’évasion sociale : les récits attestent bien, dans tous les sites, de certains départs de voisins « solvables », puisqu’ils ont pu, par leurs propres moyens trouver à améliorer leurs conditions de logement. Si la capitalisation d’un bien souvent acquis, construit ou amélioré par la vente de biens divers (d’origine rurale –terres, bétail- ou autre –bijoux, tapis..) est un phénomène constant, qui a donc peu à voir avec les effets d’annonce, on notera toutefois l’existence de *success stories* réellement bâties sur *l’anticipation* : promesses et effets d’annonce font en effet monter le marché des baraques et poussent même ceux qui disposent d’assise foncière

²⁰ Dans nos propres travaux, nous ne voyons apparaître ce terme que dans les années 90 même si les stigmates de la situation sont présents et exprimés dès nos premières enquêtes. Cf. aussi L.Zaki, à paraître, Benkirane (1993) et Arrif (1991).

²¹ Il serait très intéressant de calculer au niveau national la probabilité de bénéficier réellement d’un projet quand on entre en bidonville, le nombre de populations dans les paléo-bidonvilles depuis la première moitié du 20^è siècle relativise largement la vision en seuls termes de « profit ».

plus large à morceler et vendre 2 voire 3 entités pour quitter le bidonville. On notera le même effet de certaines opérations (qu’on peut qualifier d’*écrémage*) qui ne touchent pas la totalité des ménages et, qui, procédant par sélection, attisent ce phénomène d’évasion. A Skuela, qui en constitue sans doute un exemple caricatural, l’accès aux logements collectifs privés proposés à la fin des années 90 comme solution partielle au problème du bidonville aurait ainsi généré des cas de morcellement et vente pour payer l’accès au relogement.

L’attentisme et le gel des stratégies individuelles des « solvables » : Ce premier effet semble en produire un autre, complètement à l’opposé²². En effet, d’autres ménages, dont l’enquête nous fait apparaître qu’ils ne sont pas tout à fait démunis, réagissent par *l’attentisme* et ne cherchent donc pas à quitter : ils choisissent de s’appuyer principalement sur les promesses. Mais on notera quelques cas individuels où l’attentisme est généré par une sorte de crainte et de conscience du risque à vendre sa baraque (prédations, non-paiement) dans un marché où n’existe aucune « règle » protégeant la transaction²³.

Diversification des populations « attirées » et complexité des « réponses » à trouver. Ces promesses attirent également des populations, on l’a déjà signalé. Mais faut-il encore préciser que cette attraction peut s’exercer sur des populations fort différentes : ainsi, l’appât d’un logement est en compétition avec la simple recherche d’un endroit dont on ne sera pas délogé, ce qui réunit en un même lieu l’immigrant rural sans ressources et le déjà citadin à la recherche d’un ticket d’accès à la propriété. Cette diversification qui vient renforcer la diversification habituelle à un processus d’urbanisation prépare en même temps les difficultés à venir en raison des attentes diverses que ces populations ont et qui rendent plus complexes l’application d’une réponse unique. La formule très répandue dans tous les bidonvilles –les riches se cachent derrière les pauvres– est une des expressions les plus révélatrices de cet effet d’annonce.

Dé-crédibilisation des instances opératoires : A un autre niveau, cet effet est largement à prendre en compte, car les habitants ont tendance à attribuer l’absence de réalisation des promesses à la corruption ou au clientélisme –que ceux-ci soient avérés ou non– ou encore à l’incompétence de ceux qui sont chargés d’appliquer les politiques et les directives royales.

Diffusion et appropriation sociopolitique des « légitimations » Enfin, la présente enquête met très clairement en évidence la diffusion, hors des familles directement concernées d’arguments divers tirés de leur itinéraire antérieur et mobilisés pour légitimer divers comportements ou revendications (leur présence, leur droit au recasement/relogement ...) ²⁴ C’est principalement le cas des ménages qui ont été déplacés et à qui on a fait des promesses : « leur » histoire, les promesses qui leur ont été faitessont en quelque sorte appropriées par un nombre beaucoup plus large d’habitants qui s’en saisissent comme argument de négociation. Cette *appropriation de récits de vie des autres, constitutifs d’identités sociales mobilisées pour négocier avec les acteurs publics* est particulièrement perçue à Jnané El

²² Sans que le type et le niveau de cette enquête ne permette de distinguer ce qui explique la différence, dont nous faisons l’hypothèse qu’elle renvoie ici à des caractéristiques individuelles des ménages

²³ Ceci rejoint un constat fait lors de l’évaluation faite en 2000 de ce qu’on appelle « les reliquats » : A Salé, des habitants concernés par le déplacement à Hay Rahma ont préféré rester par crainte d’être accusé de malhonnêteté en vendant leur baraque. Or, ils ne disposaient pas de la somme nécessaire pour accéder et espéraient négocier un paiement étalé, mais ont été pris de court par la décision de les rayer des listes d’attributaires. Ils regrettaient, au moment de l’évaluation, d’avoir été ce qui leur semblait « correct » et déploraient la hâte avec laquelle les autorités avaient attribué leur lot à des non-bidonvillois

²⁴ On notera toutefois que la diffusion de légitimations identitaires locales semble en compétition aujourd’hui avec la mise en avant de légitimations plus universelles comme le droit au logement ou la valeur foncière « produite » par la combinaison de la longueur du temps d’occupation du terrain avec le caractère précaire de l’installation(cf. Navez-Bouchanine, dir, 2004).

Bacha et à Skuela où des décalages de réalité apparaissent entre les *focus groupes* et les interviews individuelles d’une part, et où d’autre part, les jeunes reproduisent des récits collectifs qui ne correspondent pas nécessairement à l’itinéraire de leurs propres parents.

III. Conclusion

Nous ne prétendons pas ici couvrir l’entièreté du champ des questions que posent à l’acteur et au décideur public les analyses qui précèdent, ni non plus fournir les réponses pratiques à ces questions, celles-ci restant du domaine strict de la décision politique. Mais il nous semble que certaines questions sont plus cruciales que d’autres. Si nous les évoquons ici, c’est aussi parce que ces questions sont souvent plus latentes, *plus sous-jacentes qu’explicités ou évidentes au moment des décisions*. Elles nous paraissent donc nécessaires à *éclairer* afin que tous les enjeux soient bien présents et que les conséquences négatives de certaines décisions soient intégrées, bien évaluées et arbitrées.

Faut-il continuer, au motif qu’on veut éviter les complications, à « reconnaître » tous les habitants « recensés » au bidonville ? Faut-il au contraire distinguer et trier la légitimité des occupations en établissant des règles *a minima* basées sur les normes reconnues par les habitants ?

Ces questions sont réellement au centre du débat car la désignation d’un espace sur lequel on agit détermine, comme on l’a montré, certaines trajectoires qui alourdissent les projets. A l’inverse, trier les ayant-droit et leur légitimité exige une rigueur exemplaire et une cohérence totale entre annonces publiques et exécution à tous les échelons de l’action publique concernés. Les recensements tels qu’ils ont été pratiqués jusque là et le traitement des éventuels litiges y afférents²⁵ continuent à semer le trouble plus qu’ils ne règlent les problèmes. Toutefois, puisqu’il semble s’établir une sorte de consensus dans les *focus groupes* sur les **limites inadmissibles à la légitimité des ayant-droit** (dont l’existence d’une propriété en dehors du bidonville) on peut se demander s’il n’y a pas là une porte de sortie pour mettre fin aux abus qui sont aussi ressentis comme des « inéquités » voire des « magouilles » par les habitants ? Assurer à ces règles *minima* une large publicité et les mettre en application de manière transparente pourraient dès lors engendrer de sérieux changements pour les bidonvilles présents et à venir. On y reviendra plus loin, mais un incident récent dans un projet pousse à se poser la question : une distribution et un tirage au sort transparent –et avec mise en scène de cette transparence, dans un esprit de démonstration de la nouvelle gestion de projets- a entraîné une réaction immédiate de la part d’un groupe de femmes qui ont dénoncé le fait de l’attribution à des ex-bidonvillois qui avaient entre-temps accédé à un logement à l’extérieur.

Ces premières questions renvoient à une deuxième série, tout aussi capitale : **comment assurer une gouvernance cohérente – dans le temps et à tous les échelons- qui pose elle-même la question de la nécessité, très explicitement appelée par les vœux des habitants interrogés, de mettre un terme à certaines pratiques des acteurs** : le double discours, la pratique des ruses, des promesses fallacieuses, de l’inégalité de traitement et de l’alternance carotte/bâton dans le règlement des conflits. Il est évident que des transformations de ce type demandent énormément de temps, sont soumises à beaucoup d’*aleas* et méritent que soient étudiés les moyens d’établir un *distinguo* entre pratiques réellement déviantes et discours stéréotypés des habitants, lesquels ne servent que comme exutoires au mal-être de ces derniers. Il ne faut pas négliger non plus le fait qu’une partie des habitants a par contre tout intérêt au maintien d’une certaine opacité de la gouvernance locale. Mais on perçoit d’ores et

²⁵ Le cas récent des commissions de litige conduites à Douar Koura ne semble pas démontrer que, dans le contexte actuel, on puisse très facilement atteindre un niveau de clarté, de transparence, d’équité ou de communication suffisant pour mettre un terme à l’atmosphère un peu trouble qui entoure la définition des *ayant-droit*.

déjà sur le terrain que des signaux forts peuvent très vite introduire une dynamique de changement. La *tenue de réunions publiques* (plutôt que des formes de négociation individuelle ou encore transitant par des « représentants » à l’égard desquels une défiance peut s’exprimer, notamment parce qu’ils ne représentent qu’un type d’itinéraire ou de type d’ancrage au bidonville), *la présence d’un acteur public tiers*, comme l’ADS, qui n’aurait pas d’objectifs propres autres que ceux générés par ce besoin de régulation, d’information, de changement dans la gestion des projets, ou encore le *changement, amorcé dans certains lieux, du comportement des agents d’autorité...* sont autant de signes d’ores et déjà repérés par les habitants. Ils les constatent, mais sont encore sceptiques et méfiants quant à leur issue : ils surveillent donc, voire même « guettent » les pratiques des uns et des autres, et sont actuellement dans une phase attentiste à cet égard.

CHAPITRE 2

RESSOURCES, EPARGNE, FINANCEMENT, CREDIT

Malgré les travaux existant sur ces sujets, le bidonville marocain et le niveau économique de ses habitants continuent à faire fantasmer les classes moyennes et les élites urbaines comme, d’ailleurs, un certain nombre d’acteurs publics. Les perceptions d’une réelle pauvreté sont ainsi constamment « couvertes » par des perceptions de leurs « richesses cachées » ou de leur étonnant pouvoir de dissimulation. On notera de manière symptomatique que c’est désormais souvent *au pied du mur*, à savoir devant l’impasse que constitue le non-paiement de sommes importantes pour une opération précise, que des acteurs qui n’avaient jamais remis en cause la question de la pauvreté, exhibent tout à coup ces représentations généralisantes, et suggèrent du coup de faire pression sur les ménages pour leur faire « sortir » leurs billes. La résolution du problème des bidonvilles passe, nous semble-t-il, non seulement par *la reconnaissance d’une hétérogénéité sociale* que nous avons tenté de montrer au chapitre précédent, mais aussi par la fin des hésitations entre des interprétations monolithiques contradictoires, où tantôt l’hypothèse de pauvreté absolue domine et où tantôt c’est la thèse des « moyens cachés » de cette population qui encombre le débat comme l’action. Il faut donc ***reconnaître la part de pauvreté, à des degrés divers, sans occulter l’existence de « solvables » dont la précarité dans la solvabilité ne doit pas être ignorée, explorer les pistes de « solvabilisation » nouvelles suggérées par les gens eux-mêmes s’il en est, et enfin reconnaître la part d’insolvabilité***²⁶. Ce sont les objectifs du présent chapitre.

I. Cohérence/incohérences des déclarations

C’est un lieu commun que de constater une tendance à la sous-déclaration des revenus dans les enquêtes et nous ne ferons pas l’exception en disant que nous retirons l’impression, d’une bonne part des enquêtes, que les ménages ne déclarent pas nécessairement toutes leurs ressources.

Au-delà de ce constat ou d’explications liées à la peur devant l’inconnu ou encore à la difficulté d’estimer ce qu’on gagne vraiment quand on a un emploi irrégulier, quand la « caisse » de l’activité est imbriquée ou confondue avec celle de la vie du ménage ou encore quand seul le « chiffre d’affaires » journalier est connu ²⁷, il nous paraît important de souligner que les ***sous-déclarations semblent très relatives aux ressources réelles*** et que même en apportant des corrections par rapport à des données objectives (combien on paie une femme de ménage, un gardien de borne-fontaine, ou un maçon à la journée), on reste toujours dans une fourchette de revenus *qui ne saurait faire sortir la plupart de ces ménages des tranches de revenus les plus faibles*. Les déclarations obtenues sont en effet globalement cohérentes avec les métiers exercés et avec le contexte économique constaté : tous les *focus groupes* sans exception soulignent la faiblesse des opportunités d’emploi et le cantonnement de la majorité des actifs dans les services et commerces informels le plus souvent licites, mais aussi illicites, et mettent en évidence les difficultés sérieuses que rencontrent les hommes et en particulier les jeunes hommes, pour trouver une occupation et produire un revenu. Les salaires/prestations versés aux femmes sont partout avancés comme plus faibles et ce sont pourtant eux qui semblent de plus en plus contribuer à faire « bouillir la marmite ».

²⁶ On notera que cette enquête, largement basée sur des *focus groupes*, n’a pas de prétention à atteindre le niveau socio-économique individualisé –qui n’a pu être exploré que dans les quelques interviews individuelles approfondies. Par contre, fondées sur les contradictions possibles des focus et des compléments d’enquête, elle donne des moyens de croisement et de vérification de certains facteurs d’analyse qui apportent du nouveau à cette question problématique.

²⁷ Ce qui soit dit en passant conduirait plutôt à des sous-déclarations, puisque ce genre d’enquête ne permet pas d’entrer en détail dans les frais engagés pour mener l’activité.

Elles correspondent aux déclarations des épiciers, enquêtés ici comme personnes-ressource, qui font à la fois état des niveaux d’achat comme de crédit auxquels recourent leurs clients et de leur propre « solvabilité ». Dans le même ordre d’esprit, elles sont enfin compatibles avec les déclarations des autres ménages qui s’estiment eux-mêmes moins défavorisés mais qui, lorsqu’ils sont pourvus d’un revenu régulier, affichent au maximum un revenu nominal de 2500 dh, allocations familiales comprises quand elles sont versées, le revenu du ménage pouvant monter à 4000 ou 5000 DH si plusieurs actifs y contribuent. Elles sont enfin rendues plausibles par l’évocation des récits décrivant les variations saisonnières, les difficultés rencontrées pour déployer l’activité (éloignement, faiblesse des flux locaux et coût des transports pour les plus périphériques ; la densité des concurrents pour ceux qui ont des localisations plus centrales) et les risques du métier pour tous les commerçants ambulants qui se font régulièrement taxer ou confisquer les marchandises et/ou les moyens de travail

On peut d’ailleurs, sans risque de généralisation hâtive tant le propos est récurrent, en retenir que la question de l’activité économique, de l’accès à l’emploi et des nombreux obstacles à la génération de revenus apparaît partout au cœur du débat, à la limite de manière plus aigüe que celle du logement, alors même que les enquêtes sont bien perçues comme une démarche liée à l’habitat. Cet aspect des choses sera traité au chapitre V puisqu’il apparaît central dans les demandes d’assistance et de soutien à l’accès au projet. On peut toutefois à ce niveau du texte rendre compte de l’analyse des problèmes auxquels les habitants se sentent confrontés dans ce domaine.

En ce qui concerne l’accès à un emploi salarié, deux problèmes majeurs sont évoqués dans tous les sites et dans tous les focus groupes :

L’absence d’opportunités *dans la ville en général*, le stigmatisme particulier qui touche les hommes, et en particulier les jeunes identifiés « bidonvillois » qui seraient victimes de préjugés : paresse, indocilité, contestation sociale

A contrario, est avancé l’idée que seules les femmes et les jeunes filles trouvent du travail salarié, principalement dans des usines de confection (Casablanca, Agadir) ou de conditionnement de fruits ou légumes (Larache, Agadir) ou de poisson (Agadir). Les arguments expliquant cette situation sont inverses des précédents, mais on notera que le stigmatisme bidonvillois semble moins affecter les femmes. Notons aussi que les salaires nominatifs déclarés sont faibles (limite minimale 700 dh/mois, en fait calcul sur un salaire horaire ; maximale 2100dh/mois y compris les allocations familiales)

En ce qui concerne l’auto-emploi, les micro-activités ou les travailleurs de service, deux problèmes spécifiques se posent également :

La « concurrence » trop forte, que d’autres décrivent plutôt en termes de trop grande « densité » « on est devenus trop nombreux » est une phrase qui revient assez fréquemment partout, culminant à Skuela. Pas assez de demande, donc, mais ceci renvoie aussi à des éléments explicatifs plus profonds : une évolution sociologique de la demande, ou du rapport offre/demande qui ne peut, pour des raisons de compétence ou de capital, engendrer d’ajustements de l’offre. Ainsi une dame spécialisée en lessive au *mouqf* évoque l’apparition généralisée de la machine à laver et la baisse consécutive de la journée de travail qui passe de 50 dh à 25 dh.²⁸ Autre exemple significatif, un marché s’est ouvert qui s’est immédiatement saturé tant l’offre s’est multipliée, celui de la carte de téléphonie. Un jeune homme en est

²⁸ Qui correspond en fait à une descente de la demande, de la couche moyenne à aisée qui achète une machine à laver, vers une strate sociale inférieure qui peut accéder à une journée de femme de ménage mais à un prix moindre que la première.

conscient et il sait même ce qu’il pourrait faire : aller prospecter dans des quartiers périphériques. Obstacle majeur : l’achat d’un vélomoteur financièrement hors de portée.

Les variations –saisonnnières ou autres- et l’absence de filet social : c’est donc de précarité et d’incertitude liées aux activités elles-mêmes que nous parlent les habitants. Les gains peuvent varier de 1 à 5 selon les saisons voire selon les jours, et dans l’entre-deux, aucun *filet social* n’existe. Cette situation est accentuée par le déséquilibre dans la négociation entre l’offre et la demande, les salaires journaliers des prestataires de service restant très bas²⁹.

Enfin, un dernier obstacle spécifique concerne les commerces ambulants, dont l’activité est sérieusement entravée par la répression officielle et la prédation officieuse dont ils font l’objet. Les pertes de marchandise voire de matériel (charrettes à bras³⁰, balance ...) sont fréquentes ; la surveillance des lieux publics l’est tout autant, réduisant la tranche horaire d’exposition et la rendant aléatoire ; enfin, les taxations informelles abondent.

En conclusion, il paraît raisonnable de considérer qu’hormis quelques *success stories* de commerçants installés sans concurrence immédiate, de métiers du bâtiment qualifiés qui peuvent gagner, à la tâche ou à l’heure, une fois et demie à deux fois le SMIG, de ménages où la deuxième génération a pris la relève de manière sensiblement améliorée, d’activités où on peut faire en une fois un coup qui va nourrir le ménage pendant deux ou trois mois (engraisseur de bétail, passeur de contrebande..) ou enfin de quelque jeune débrouillard qui a trouvé un « filon » original, licite ou non, ***une bonne majorité des actifs se situent dans les tranches les plus faibles des revenus urbains, notamment parce qu’ils ne trouvent ni emploi, ni activités à développer parce que les hommes, en particulier, ont des rapports difficiles avec le marché de l’emploi.*** Toutefois, subsiste une hypothèse qu’il ne faut pas totalement écarter selon laquelle en particulier les jeunes hommes vivraient un syndrome particulier de *démotivation au travail* dont les explications, certainement complexes, ne peuvent écarter les croisements de cette question ni avec celles du civisme et de la citoyenneté, denrée encore fort difficile à cultiver dans le contexte actuel ni avec celles d’une culture de l’effort qui serait en perte de vitesse par rapport à la génération précédente³¹.

II. Hétérogénéité socio-économique : constats et conséquences sociales

Faire ce constat ne dispense toutefois pas de relever que même ainsi, une *certaine hétérogénéité est perceptible et vivement ressentie par les habitants eux-mêmes*. En effet, même si on considère une tranche uniforme plafonnée à hauteur de 2000 dh. (soit à peine au-dessus du SMIG), cela constitue une différence appréciable d’être marchand de menthe produisant un gain maximal de 20 à 25 dh. les jours où tout va bien ou chauffeur ou gardien dans une société avec un salaire déclaré à 1800 ou 2400 dh. Certains emplois offrent des opportunités d’arrondir le « fixe » par des petits services rendus ou pourboires –chauffeur de société, serveur, coiffeur, facteur...

La constellation familiale et la manière dont elle fonctionne (ressources centripètes ou centrifuges) sont aussi des facteurs importants d’hétérogénéité. Enfin, des opportunités

²⁹ 50 dh journalier semble vraiment le maximum de ce que peut obtenir un aide-maçon ou une femme de ménage à Larache et Agadir, avec des variations plus importantes à Casablanca (pointes à 100 dh/jour), sans doute due à des qualifications ou spécialisations différentes. Un peintre au *mouqf* peut, en recourant au travail à la tâche, arriver assez facilement à un salaire journalier de 150 Dh., mais n’est évidemment pas assuré de trouver de la demande pour tous les jours de la semaine !

³⁰ Cf. M.P. Anglade, à paraître.

³¹ C’est une réelle question de société et elle dépasse de loin les seuls bidonvilles même si elle y apparaît plus criante en raison de la pauvreté ambiante (cf. la revue *Parades*, Janvier 2004, pp. 24 à 27)

ponctuelles ou aides familiales peuvent introduire des variations importantes dans des ménages où les actifs principaux exercent la même activité dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, il y a également d’éventuels *patrimoines* qui peuvent modifier sensiblement le niveau socio-économique et donc introduire des variations entre ménages. Certes, la baraque apparaît comme le seul et unique patrimoine pour une partie significative des ménages. Elle revêt dans les 6 sites une triple valeur : à la fois valeur d’usage, d’échange et de capital patrimonial, elle fait elle-même apparaître une forte hétérogénéité due aux investissements –et donc à la capitalisation – qui y ont été faits et qui peuvent aussi bien traduire une gloire passée, une épargne forcée, le résultat de la mobilisation d’un patrimoine antérieur, un fort investissement des membres composant le ménage ou encore la présence à l’étranger d’un membre de la famille très solidaire etc..

On notera que la déclaration d’autres patrimoines est très variable. En ce qui concerne le patrimoine rural, il semble souvent loin derrière, comme un lointain souvenir, à Casablanca et à Larache³², et de manière générale chez tous les ménages « de deuxième génération » (Skuela, Jnan Bacha) mais plus présent à Agadir. Encore faut-il souligner qu’il s’agit de « petits patrimoines » comme un petit lopin de terre, un verger ou quelques têtes de bétail. En ce qui concerne le patrimoine urbain, l’information ne s’obtient que par allusions ou informations indirectes. Contrairement au patrimoine rural, qui sans être complètement transparent, est *dicible*, on note une absence totale de déclaration directe en même temps que l’émergence d’un jugement moral réprobateur à l’encontre des propriétaires de logements, ceci expliquant sans doute cela.

Plus accentuée dans les bidonvilles intra-muros, que dans les périphériques –dont elle n’est toutefois pas absente – cette hétérogénéité est reconnue, voire parfois « dénoncée » par les habitants les plus pauvres qui estiment qu’elle leur est nuisible à double titre : d’abord en brouillant leur « image de pauvres » auprès des autorités et ensuite parce que, lors de la mise en œuvre des projets, les riches sont réputés « se cacher derrière les pauvres » pour bénéficier (en particulier cas de Skuela), voire pour se mettre en avant pour négocier ce qui leur conviendrait le plus à eux (cas évoqué à Nakhil et à Guadaloupé).

Certains *focus groupes* ou personnes-ressources tentent de chiffrer les « strates » perçues par eux comme différenciant les habitants de leur bidonville. La *répartition en trois tiers* est la plus fréquente. En croisant l’ensemble des détails donnés, et nos propres constats au cours de cette enquête, cette répartition pourrait se décliner comme suit

- 1/3 est vraiment pauvre : a du mal à vivre, achète par petits bouts ses consommations de base (« *1 dh de sucre, 1 dh de thé, 1 dh de bougie* », comme nous le dit un épicier), est incapable d’épargner ou capitaliser quoi que ce soit, et pourrait difficilement payer plus de 100 à 200 dh de traite mensuelle pour un logement.

- 1/3 est « à l’étroit » : sans être défavorisés, ils s’en sortent de manière un peu juste. Ils ont toutefois été capables dans le passé de mobiliser/emprunter des sommes allant de 10000 à 30000 dh pour acquérir leurs baraques ; ils seraient capables de payer de 300 à 1000 dh par mois pour une traite.

- 1/3 est plus à l’aise. « Riches » du point de vue des bidonvillois et à quelques exceptions près, ils rentrent plutôt, en termes de comparaison avec la société dans son ensemble, dans ce qu’on pourrait qualifier de tranches inférieures de la couche moyenne. Des traites dépassant 1000 dh par mois ne leur paraîtraient pas insurmontables.

³² Où on peut le retrouver en creux lors de l’achat passé d’une baraque

Cette estimation de bon sens rejoint assez, du moins en ce qui concerne les plus pauvres, les estimations particulières qui peuvent être faites dans les bidonvilles où des actions sont actuellement en cours, et où apparaît un pourcentage ouvert –de 15% à 30 % d’insolvables– qui confirme bien les perceptions qu’en ont les habitants³³.

Critères de pauvreté et demande interne de régulation

Face aux arguments du reste de la société ou des acteurs publics dont ils sont aujourd’hui conscients qu’ils les accusent de dissimuler leurs moyens, et, dans une moindre mesure, par acrimonie contre ceux qui, parmi eux, s’en tirent mieux, une pressante demande d’enquêtes approfondies sur leurs conditions réelles est formulée tant dans les *focus* que dans les enquêtes individuelles. Par ailleurs, les débats sur les revenus et la pauvreté font émerger quelques critères issus en quelque sorte du vécu des habitants, qui concernent surtout la pauvreté absolue:

- Ainsi, la plupart des *femmes veuves et divorcées, ou les ménages dont les enfants en bas-âge sont non scolarisés et/ou en quête de « débrouilles »* sont considérés par les autres comme les plus pauvres.
- *Ne pas avoir de quoi acheter le mouton de l’Aid* (entre 800 et 2000 dh selon les années et selon la taille de l’animal) constituerait un autre critère de grande pauvreté reconnu par tous.
- *Ne pas avoir apporté d’améliorations à l’habitat* apparaît également un critère qui différencie les plus pauvres des autres. Ce critère est toutefois à pondérer d’une part avec l’époque où ont été apportées les améliorations et d’autre part, avec l’attitude des autorités et le degré d’insécurité dans lequel ils ont vécu.
- Dans les bidonvilles où la durcification s’est généralisée (Jnane Bacha en étant le meilleur exemple), *la dominance de la tôle dans le logement* est considérée comme un vrai signe de pauvreté.
- L’absence de frigo³⁴ ou de télé couleur dans les bidonvilles électrifiés est également avancée pour démontrer sa propre pauvreté.
- Enfin, un dernier critère est également intéressant mais ne concerne que les femmes : *ne pas être à même de participer aux tontines* par incertitude sur la possibilité d’assurer une participation régulière est également vécu comme un signe de pauvreté.

Sans vouloir anticiper sur d’autres éléments dont disposeraient aujourd’hui les acteurs ou institutions responsables des projets, ces critères pourraient être utilisés par les décideurs et de manière plus générale par le MHU pour mieux cerner la partie la plus pauvre de la population, celle qui n’aurait pas les moyens de participer financièrement à l’opération de résorption du bidonville.

Ainsi, *quête argumentée d’identification de la pauvreté par les autorités et énoncé des critères qui permettraient de séparer ceux qui sont insolubles tissent une trame fortement imbriquée qui se complète par une mise en cause de ceux qui « savent et ne font rien »* : autrement dit, et nommément citées, les autorités de proximité qui seraient parfaitement à même de définir qui est pauvre, et qui ne l’est pas, qui est un « honnête » bidonvillois et qui est un infâme usurpateur. Mais l’intérêt personnel et les stratégies privées de ces derniers les empêcheraient de jouer franc jeu. Ce type de discours, devenu assez familier dans les bidonvilles au cours des dernières années, débouche dans les *focus groupes* sur une demande pressante et répétée de *régulation* : sécurité, police, justice, fin de la corruption.

³³ Pour le projet *Guich Temara*, le montage des dossiers de crédit montre que 15% n’ont pu remplir les critères d’éligibilité ; ceci représente toutefois un pourcentage minimum, à compléter après retour des dossiers acceptés, lequel produira immanquablement un supplément d’insolvables.

³⁴ C’est un appareil électroménager désormais tenu (avec l’électricité, car le coût des frigos à gaz était auparavant jugé trop élevé) pour indispensable dans les baraques en raison de la grande chaleur qui y règne l’été (confort et économie des aliments).

III. Rapport à l'épargne et accès au crédit

Consommation versus épargne

Le dilemme de nombre de personnes enquêtées est clair : *c'est la consommation versus l'épargne*. Ceci n'a rien d'étonnant quand on sait que le faible coût du logement a été, dans nombre de cas, recherché pour permettre aux ménages de vivre moins contraints. Les dépenses alimentaires, liées au logement, à l'habillement et à la santé constituent l'essentiel des dépenses et ne laisse pas grand-chose pour l'épargne. Le fait qu'une part prédominante des dépenses soit consommée par l'alimentation et les dépenses d'hygiène (lessive, javel, savon, insecticides ...) et d'énergie pour le logement (bougies, butane) est confirmée par les épiciers et leurs « livres de dettes ».

En fait, les difficultés d'allocation des ressources sont récurrentes ; l'instabilité des rentrées étant de plus un facteur très lourd en termes de démobilisation. Il faut ajouter la pression généralisée à une consommation « comme les autres urbains » se répand comme modèle, transitant entre autre par les moyens de communication –la télévision- et est relayée par la pression interne qu'exerce la jeune génération, née en ville, et avide d'être assimilée aux autres citadins.

La faiblesse de l'épargne « spontanée » est confirmée par l'existence de tontines chez les femmes, où la capitalisation est limitée (le chiffre le plus souvent cité est 10 dh par *semaine* à Skuela, mais par *mois* à Bakhchich). Notons toutefois que la plupart des tontines sont constituées avec de stricts objectifs d'achat différé: petit électroménager, petit mobilier, vêtements...

Epargne, crédit et projet logement

Dans certains *focus* groupes et interviews d'hommes adultes (Skuela, Jnane Bacha, Kiam Laarab) des liens sont explicitement établis entre réalité/ conviction de réalisation d'un projet et stimulation à une épargne spécifique. Encore faut-il préciser que ces hommes évoquent bien une épargne- privation, qui consisterait donc à réduire des dépenses, pourtant jugées par ailleurs difficilement compressibles. Mais un objectif logement proche, et dont ils seraient sûrs de pouvoir bénéficier, semble à même de mobiliser la volonté d'épargne forcée. Quant aux montants déclarés qui pourraient être ainsi épargnés, ils restent assez faibles : de 200 à 500 dh par mois pour la plupart, 1000, voire 1500 dh pour quelques cas.

Par ailleurs, quand on analyse la manière dont ils ont pu, par le passé, acquérir leurs baraques ou le droit d'usage de la parcelle où édifier cette dernière, on note que lorsqu'ils ne pouvaient mobiliser un bien vendable, presque tous ont recouru à des **emprunts remboursés *a posteriori*** ou à des **facilités de paiement** lorsqu'il s'agissait d'un vendeur familial (ami ou famille).

Le crédit : spectres, méconnaissance et rejet

Le crédit continue à constituer un véritable spectre ou repoussoir et rares sont les personnes interrogées qui envisagent sereinement la perspective de s'engager à en contracter un. Confirmant des enquêtes passées, la présente met en évidence que le *problème principal est la peur de ne pas pouvoir rembourser*, avec les conséquences analysées sous un angle double : le risque de perte du logement acquis et les suites pénales.

La question *religieuse* du rejet de l’intérêt est assez peu évoquée³⁵ ; celle du coût réel de l’argent emprunté que le taux d’intérêt entraîne l’est bien davantage. Ceci ne laisse pas de surprendre quand on sait à quels taux usuraires l’argent peut être prêté, en cas de coup dur, à ces populations, entre autre par des commerçants. On peut à ce titre se demander s’il n’y a pas là, face à des actions de l’Etat, une argumentation tendue vers une forme de négociation d’un taux d’intérêt préférentiel.

Enfin, il est important de préciser que ce qui était (ou a dans le passé souvent été) compris comme de « l’aide familiale » s’avère être assez généralement un « crédit » et qu’à ce titre, il connaît un peu les mêmes limites « d’attribution » que le crédit extérieur, (à savoir, s’il est connu dans votre famille que vous n’êtes pas capable de rembourser, le crédit n’a pas lieu) mais par contre des conditions beaucoup plus flexibles de recouvrement : délais plus longs, absence d’intérêt, voire remise de la dette ou d’une partie soit de manière négociée à l’amiable, soit décidée de manière unilatérale par le débiteur au risque –apparemment assumé- de provoquer un conflit intrafamilial. Cette situation semble loin d’être nouvelle puisqu’elle a engendré des comportements « ajustés » de la part des membres prêteurs : comme le disent plusieurs des personnes enquêtées : *quelqu’un de ta famille qui pense que tu ne pourras pas rembourser ne va pas te prêter autre chose que de toutes petites sommes*

Le micro-crédit : connaissance et usage

On note une apparition –qui reste assez timide- de connaissances du micro-crédit et quelques rares cas d’usage, soit du fait direct d’une personne interrogée, soit d’une personne connue de ceux ou celles qui sont interrogés. Le point maximal de cette connaissance est enregistré chez les femmes à Douar Skuela, et c’est la fondation Zakoura qui est le seul organisme cité.

Toutes populations confondues, la perception du micro-crédit reste attachée à deux images principales : celle de l’activité économique d’une part, considérée comme vitale par les habitants et donc prise très au sérieux –mais cela n’empêche de souligner le manque de raccrochement à la question de l’habitat ; et celle d’une sorte d’expérimentation réciproque et progressive entre un organisme de prêt qui « teste » la capacité de rembourser du client et un client qui « teste » sa propre capacité à mener une activité productive de ressources et à tenir ses engagements de remboursement.

Cette double image est positive ; l’idée d’étendre ce micro-crédit au logement n’est jamais suggérée par les enquêtés eux-mêmes mais à la question de savoir si ce serait intéressant (posée en *focus groupes* et en approfondi), la majorité des personnes enquêtées y semble favorable. Curieusement, et alors que les taux d’intérêt ont été largement critiqués pour leur hauteur lorsqu’il s’agissait du crédit en général, très peu de personnes soulèvent la question de la hauteur du taux, à l’exception de quelques hommes instruits.

Ignorance quasi-généralisée du Fogarim

Le FOGARIM est pratiquement inconnu, que ce soit comme nom ou sigle, ou que ce soit comme nouvelles dispositions ou modalités. Il semble, suite à l’atelier MHU des 9 et 10 Mai, qu’il n’y ait rien là que de très logique puisque des campagnes d’information massives n’ont pas été lancées.

Notons toutefois que quelques personnes –des hommes, instruits- à Casablanca et Agadir en ont entendu parler, essentiellement par les media. La compréhension exacte du mécanisme n’apparaît que dans une seule interview approfondie (Khiam Larrab, Agadir). Les autres qui

³⁵ Sans vouloir nous aventurer dans une « psychanalyse » du rapport à l’intérêt, cela ne signifie nullement que la question religieuse ne puisse travailler ou informer de l’intérieur les positions des habitants.

en ont entendu parler ne connaissent pas les caractéristiques exactes et dans un cas (Nakhil), on le confond avec le micro-crédit.

IV. Conclusion

La première vraie question découle donc des *situations socio-économiques rencontrées* et des effets qu’ont ces dernières ont sur toute la question de l’intervention en bidonville. Situation économique générale, redistributions peu équitables, inégalités sociales et absence de « filet social » sont et seront ainsi au cœur de la question de la « solvabilité » des ménages. S’y ajoutent les stigmates et les conditions d’exercice difficile, avec une mention particulière aux problèmes particuliers *des hommes et des commerces ambulants*. Si le souci de mise à la norme des espaces publics est louable de la part des autorités, *l’impensé économique* de tous les projets de recasement et relogement est donc décidément une question cruciale et à traiter en priorité; ce caractère impératif est confirmé lors de débats des 9 et 10 Mai (MHU Rabat) notamment par les quelques personnes qui ont déjà vécu des expériences d’accompagnement social.

Le cas cité à maintes reprises durant ces journées (et en passe de devenir emblématique puisqu’il a fait l’objet d’un accompagnement social) est celui du déplacement du bidonville de Oued Akreuch : près de 400 ménages ont déjà été déplacés sur ce site nouveau –et certainement très prometteur à terme- sans qu’aucune réflexion ou action n’ait été engagée. Les déplacés (à plus de 15 km du site initial) en sont donc réduits à bricoler leurs propres solutions, jugées plus insatisfaisantes les unes que les autres, tout en sachant que le pire est à venir puisque la modernisation et le déplacement de la décharge va encore aggraver la situation de ceux dont les ressources sont entièrement ou partiellement dépendantes de ce site. On est ainsi conduit à penser d’une part, que sans une accélération de la transversalité effective entre secteurs en charge des questions sociales, d’emploi, de formation et d’habitat et d’autre part, sans une inscription très en amont de la question du développement socio-économique des sites d’intervention, la politique VSB n’atteindra au mieux que des objectifs spatiaux, matériels, et que les problèmes relatifs à la pauvreté resteront inchangés.

La manière d’aborder, dans ce contexte, l’information et la diffusion des acquis en matière de micro-crédit ou du Fogarim est une autre question cruciale qui découle des constats. Des limites sont en effet très perceptibles tant dans les capacités quantitatives de réponse des outils mis en place, que dans leur adaptation aux caractéristiques concrètes de la demande potentielle. En ce qui concerne le micro-crédit-logement, on dispose de très peu d’éléments permettant de juger de son extension possible aux cas les plus défavorisés. L’expérience d’aide à la construction des laissés-pour-compte de Douar Doum par une association locale a montré que les plus insolubles craignent de s’y engager, ou sont considérés par l’association elle-même comme trop « douteux » quant à leur capacité de remboursement mais cette expérience est trop isolée pour donner lieu à une quelconque généralisation (Navez-Bouchanine, 2002,a).

En ce qui concerne le FOGARIM, la seule expérience connue de nous à ce jour (Guich, Temara) laisse au moins 15 % de ménages qui se situent apparemment hors normes minimales de ce dispositif. Enfin, en ce concerne le micro-crédit activités, les évaluations récentes (cf. notamment l’étude Planète-finance, 2005) ne permettent de juger ni du déchet amont (dossiers rejetés), ni des raisons de la déperdition, dans le temps, des demandeurs de crédit. Il est donc difficile de porter aujourd’hui un regard sur l’impact de dispositifs d’aide et d’appui aux micro-entreprises et à l’auto-emploi³⁶, mais il apparaît crucial de s’y pencher avec plus de sérieux et de vigilance dans le suivi.

³⁶ Il existe une étude, malheureusement déjà ancienne, qui apporte quelques éléments de réponse à ces questions en ce qui concerne les femmes, éléments toutefois bien insuffisants à cerner le problème actuel et de manière générale (AMAPPE/Balenghien dir, 1998) .

Enfin, du croisement des réponses à ces deux premières questions, en jaillit ***une, qui reste le grand impensé de toutes ces opérations : que faire de l’insolvabilité réelle?*** Ce qui signifie d’abord *comment l’identifier* avant de chercher à *comment y répondre* d’une manière plus « sociale » que ne l’ont fait les politiques urbaines précédentes –lesquelles l’ont ignorée, s’exposant aux glissements sociaux bien connus. Les tentatives d’identification se heurtent en effet aux pratiques traditionnelles de gestion des opérations comme des quartiers, pratiques bien connues qui renvoient aux remarques sur la « gouvernance » que nous avons déjà formulées à la fin du chapitre 1. On reviendra plus loin aux suggestions qui émanent de la population elle-même³⁷.

Vient ensuite la question du *comment gérer cette insolvabilité* dans un contexte où les subventions sont uniformément réparties sur l’ensemble des produits, où la marge de manœuvre semble très faible et où les contraintes de bonne gestion qui s’appliquent aux opérateurs ne permettent pas nécessairement une synchronie entre projets et moyens des plus pauvres. En tout état de cause, cette question doit être mise sur les agendas, et il ne semble pas que ce soit là une étape si aisée à franchir que celle de faire admettre à l’ensemble des acteurs publics *l’idée théorique comme les conséquences pratiques qui en découlent qu’il existe dans ces quartiers d’intervention une part de pauvreté incompressible, part incompatible avec les projets actuellement imaginés, mais part qui reste de la responsabilité publique*. En même temps, cette question doit être traitée avec une grande prudence car la mise en place de conditions plus favorables pour les plus défavorisés, risque d’avoir des effets « tache d’huile » et d’attraction sur les populations solvables. La reconnaissance et la légitimité du statut de « pauvre » dans l’action publique est donc au centre du débat mais celui-ci ne nous paraît pas suffisamment avancé pour ouvrir à des recommandations et propositions faciles. Nous reviendrons au chapitre 5 sur quelques suggestions émanant des habitants qui pourraient servir d’hypothèses de départ à la recherche de solutions pratiques adaptées.

³⁷ Il faut rappeler ici que la préoccupation de ***reconnaître les vrais pauvres*** est très présente chez les habitants eux-mêmes, qui se sentent suspectés, déniés dans leur pauvreté. Ceci a déjà été relevé dans des travaux antérieurs (cf notamment Navez-Bouchanine, 2002a). On peut aussi évoquer l’inventivité dont certains ont fait preuve par le passé pour revendiquer leur droit à de l’aide ; on évoquera en particulier, la mobilisation, par une femme pauvre, d’autres femmes encore plus démunies qu’elle qui, outrée de voir quels ménages du bidonville restructuré de Douar Doum (Rabat) avaient bénéficié des aides alimentaires destinées aux plus défavorisés d’entre eux, est allée de maison en maison voir les bénéficiaires. Frappant à la porte et se présentant avec ses compagnes d’infortune, elle leur tenait en substance ce discours : si vous estimez que vous êtes plus pauvres que nous, gardez l’aide que vous avez reçue; mais si vous êtes d’accord avec le fait que nous sommes plus pauvres que vous, alors donnez-la nous ! Cette tactique qui fait penser aux méthodes d’Alinski et de Trapp à Chicago –mais initiée ici sans aide d’animateur d’aucune sorte- doit faire réfléchir sur les ressources sociales internes mobilisables.

CHAPITRE 3

ORGANISATION SOCIALE ET DYNAMIQUES COLLECTIVES

Par un curieux retournement des choses, beaucoup d’espoirs sont fondés aujourd’hui sur l’organisation des habitants et leur capacité de porter des projets collectifs ou de s’approprier des transformations initiées de l’extérieur. Il semble loin le temps où la moindre initiative locale était combattue de même que les tentatives d’améliorer les conditions d’habitation ou d’environnement. Toutefois, ce retournement n’est pas toujours accompagné d’une grande compréhension des choses et les transformations attendues, parfois sans proportion avec ce qui peut réellement être fait ; l’intention reste très « top-down » dans son inspiration et la volonté du haut continue à vouloir modeler la pensée de l’action du bas. C’est une des raisons essentielles qui a conduit à s’intéresser de manière plus détaillée à tous ces aspects liés à la vie sociale et aux modes d’organisation collective.

I. Persistance sélective de relations de voisinage

De nombreux travaux ont montré l’importance dominante, dans les années 80 et 90, du voisinage comme forme sociale opérante de micro-changement dans l’environnement construit et, de manière corollaire, la faiblesse des formes associatives classiques sur de mêmes objectifs ou à des échelles immédiatement supérieures³⁸. Les aménagements reposaient en large partie sur des arrangements interindividuels, le plus souvent à l’échelle du *derb* ou de la rue. L’observation des pratiques liées à la propreté et notamment le rapport aux ordures retrouvait aussi l’unité de voisinage comme échelle la plus significative de prise en charge locale. On pouvait toutefois s’attendre dans ce domaine à des évolutions dues tant à la diversification du peuplement –lequel peut impacter les relations de voisinage en les distendant quelque peu- qu’à la montée du mouvement associatif.

A cet égard, la présente enquête montre que *si tout change, beaucoup reste identique*. Ainsi, les ***relations interpersonnelles, les aménagements micro gérés par une initiative de voisins et le souci/la contrainte de garder le limitrophe propre restent totalement à l’œuvre dans les sites observés***. On note la persistance d’une solidarité interne qui fait qu’un aménagement du *derb* (rigole d’assainissement ou cimentage) repose sur une cotisation ou sur une participation directe qui exclut d’emblée les veuves, les divorcées, les vieux ou les handicapés. Les mêmes solidarités en cas de maladie ou de mort se répètent. Les mobilisations de fond pour construire une simple salle de prière ou une mosquée continuent à s’appuyer préférentiellement sur des « vieux » -au grand dam des jeunes qui soulignent pourtant leur participation active à l’amélioration de l’espace mais expriment le déficit de confiance et d’image dont ils font l’objet au sein même de leur quartier.

Toutefois, on note ici que cette persistance est sélective. Autrement dit, toutes les parties des 6 bidonvilles enquêtés ne suivent pas nécessairement le même modèle : cette persistance de voisinage et des pratiques solidaires peut être très représentée dans une rue ou un « bloc » et être absente de celui d’à côté (le phénomène atteint son sommet à Skuela). L’ancienneté de cohabitation ou un sort commun (par exemple avoir été déplacés ensemble, ou avoir un même « statut » d’occupation comme à Nakhil) peut renforcer ces liens mais ce n’est pas exclusif puisque les bidonvilles plus récents, brassés dès l’origine (comme Guadaloupé par exemple) font apparaître les mêmes schémas et les mêmes différenciations internes. Enfin, et cet élément est capital pour la suite, nul besoin d’une même origine, régionale, culturelle ou villageoise pour fonder ce voisinage : il s’instaure d’emblée dans le brassage urbain.

³⁸ Cf. Ameer et alii, 1996 ; El Inani, 1994 ; Rihani, 1995 ; Navez-Bouchanine, 1991, 1992, 1994, 2000

Ce qui caractérise ces actions de voisinage et/ou interpersonnelles, c’est d’abord qu’elles ne sont ***jamais formalisées, qu’elles sont labiles et non exclusives d’autres arrangements sociaux*** (par exemple, les retombées locales d’un recours à une forme d’organisation à une échelle supérieure –association de quartier, ONG, groupe de pression religieux....) et qu’enfin, si elles ont leurs figures tutélaires, elles n’ont ni véritables « chefs » si organisation de pouvoir structurée.

Le voisinage a aussi sa « face noire ». Faire avec le voisin, c’est aussi faire avec la promiscuité et la porosité des murs et des limites privées. Notons toutefois que la situation doit toujours être analysée par rapport à ce qui était vécu auparavant ; ainsi les urbains venant de la colocation ou les ruraux issus d’une fratrie abondante considèrent qu’ils ont gagné en intimité et autonomie. Pour les autres, et notamment les plus anciennement implantés, les mouvements de densification qui ont affecté tous les bidonvilles sans exception sont à cet égard à peine compensés par une certaine durcification et cette promiscuité leur paraît extrêmement contraignante : grande visibilité et contrôle social d’une part, mais d’autre part, et apparemment de plus en plus³⁹, une impossibilité de réguler les conflits.

Des comportements inciviques ou asociaux de personnes du voisinage proche ou plus éloigné sont à maintes reprises évoqués : sont parfois nettement distingués les problèmes avec des adultes, déjà difficiles, mais surtout avec des 2^{ème} génération, jeunes, dont certains comportements sont jugés incontrôlables. Ces problèmes, reposant tantôt sur des réalités avérées tantôt devant beaucoup eux-mêmes aux clichés et à la généralisation excessive de cas particuliers, semblent culminer à Casablanca.

Si les relations solidaires aux grandes occasions et si une certaine capacité de gérer l’environnement proche est toujours active, produisant des traces visibles sur le terrain, le contrôle social dans ce qu’il pouvait avoir de positif –instauration de « codes » de comportements, régulation des conflits...- paraît en recul et, surtout, semble n’avoir été remplacé par aucune forme plus élaborée, plus sociétale, de régulation, hormis celles qui émanent de nouveaux pouvoirs religieux⁴⁰.

Cet affaiblissement, lié à l’urbanisation et à la diversification sociale, se heurte en effet, par le haut à la volonté de garder au maximum le Makhzen à distance : en ***cas de conflit, il s’agit de ne pas faire remonter aux instances institutionnelles et de régler le plus possible entre soi les questions en suspens***. Cette « tradition » décrite de longue date (Navez-Bouchanine, 1978 ; 1991) semble néanmoins tourner, au vu de certaines impasses décrites dans la présente enquête, à une forme de *loi du silence* un peu contrainte, où les « braves » citoyens –toujours les locuteurs- n’oseraient pas, par peur des représailles, dénoncer les comportements incivils ou anomiques *des autres*- mais bien sûr, nous n’avons rencontré aucun « autre » avéré...

³⁹ Mais c’est le vécu des habitants, nous ne disposons d’aucune étude comparative qui permettrait de trancher. On ne dispose par exemple d’aucune statistique localisée permettant d’apprécier l’évolution ou même la situation actuelle de la délinquance avérée. Une enquête récente menée par la cellule MOS de Sidi Messaoudi, quartier réputé « repère de délinquants » enregistre environ 60 cas de délits ayant valu peines d’emprisonnement pour un quartier comptant 400 ménages, soit moins de 2000 habitants.

⁴⁰ Mais sur ce dernier point, notre enquête n’a pas pu réellement se pencher pour deux raisons : l’une est le manque de temps et la nécessité qu’il y aurait à aborder ces questions avec beaucoup de sensibilité et de finesse ; l’autre est la persistance de l’effet « 16 Mai 2003 » qui continue à peser tant sur l’expression locale des affiliations et des divers déploiements matériels qui en découlent (ainsi, par exemple, on nous dit que les bienfaiteurs religieux qui offraient des moutons à l’Aid n’osent plus se manifester de peur d’être confondus avec les islamistes radicaux) que sur la simple « parole » à leur sujet en situation d’enquête.

II. Faiblesse et/ou avatars des organisations sociales plus structurées

Constats et limites

Face à une certaine capacité de mobilisation matérielle du voisinage, souple et efficace mais irrégulière, on est confronté à une situation beaucoup moins claire s’agissant d’organisations plus structurées et plus pérennes. Si les associations se sont multipliées sous divers impacts – montée de la société civile, impact des ONG étrangères, jeux politiques en « sous-main », initiatives et impulsion des autorités locales ...- et sont désormais présentes dans le paysage, leur faiblesse et les avatars qui marquent leurs actions ou tentatives d’intermédiation avec les pouvoirs publics sont patentes dans tous les sites, pour diverses raisons mais qui reviennent toujours aux mêmes sources d’explication : problèmes internes de structuration et manipulations externes.

Ainsi, si une certaine efficacité ponctuelle et à petite échelle existe pour des aménagements, si une compétence avérée existe en matière de manifestation publique, de mise à profit d’opportunités pour exercer un « lobby » pour obtenir des améliorations, voire de résistance collective en cas de pression au déplacement⁴¹, on note peu d’organisation réellement structurée et pérenne.

Au niveau interne, on doit avant tout souligner l’absence de compétences, voire de simple *intérêt* pour une formalisation et une permanence d’action. Le conflit entre subsistance quotidienne et disponibilité associative est dans la plupart des cas une des explications majeures. S’y ajoute, presque au même niveau, une méfiance systématique entre *habitants* dès que de l’argent ou des intérêts privés sont en jeu à une échelle dépassant le voisinage. Toutefois, il semble bien que ces attitudes ne soient pas seulement le reflet d’une résistance au changement social : des expériences négatives, passées ou plus récentes, sont évoquées soit de manière un peu timide (à Agadir, notamment à Khiam Laareb) soit de manière directe, en *focus groupe* ou interview individuelle (Guadaloupé et Nakhil). Elles nourrissent fortement les représentations et attentes des habitants à cet égard et paraissent fortement démobilisatrices. Les déficiences dénoncées de manières les plus répétitives vont de la confusion des intérêts privés de ceux qui s’engagent dans l’action collective à leur incompétence de gestion de l’association (absence de communication à la base, analphabétisme, prise de décision immature ou peu tactique et opposée aux intérêts collectifs...) en passant par la malhonnêteté ou la collusion avec des forces extérieures au quartier (politiques, autorités, groupes de pression religieux...).

Au niveau externe, les problèmes majeurs viendraient *au mieux* du fait que l’impulsion *top-down* en faveur d’une organisation des habitants ***privilégie ses propres visées en ignorant ou reléguant au second plan celles des habitants***, voire en leur substituant leurs propres objectifs (cas notamment des associations de quartier « créées » par l’autorité) mais *au pire* à la manipulation pure et simple du regroupement ainsi opéré pour des objectifs de pouvoir (partisan ou autre). C’est à Jnane Bacha qu’une personne-ressource utilise la formule la plus synthétique de cette manipulation *« ils ont réduit notre association en « bouts de brochette »*. Autrement dit, les tiraillements et manipulations des *« ils »* (à savoir, les partis politiques, les groupes de pression religieux et les autorités locales) ont divisé et réduit en miettes les tentatives d’organisation des habitants dont la majorité aurait voulu rester « ciblée » sur les seuls objectifs d’amélioration du quartier⁴². Enfin, les expériences passées de la confrontation

⁴¹ Nous retrouvons par exemple les mêmes « registres » culturels et symboliques de menace publique et « sacrifice » de la vie de leurs enfants comme geste de résistance contre des tentatives d’éviction ou de destruction à Guadaloupé et à Skuela

⁴² Ceci rejoint tout à fait les conclusions de deux enquêtes comparatives menées en 2000 et 2003 à Tanger, (recasement du bidonville Haouma Nçara), où les habitants se réunissaient à la mosquée, lieu considéré comme neutre et suppliaient les membres du comité de quartier de laisser l’association hors

directe avec les autorités locales (allant jusqu’à un emprisonnement à Nakhil) ne sont pas de nature à encourager ou inciter les habitants à se mobiliser et à tenter d’agir au niveau collectif. Méfiance et peur des autorités dominent toujours le paysage même si on oppose les autorités locales au gouvernement central et au roi, ces derniers étant toujours dotés d’un certain capital de confiance.

On peut en retirer, comme conclusion, que l’«association de quartier» est le lieu de tous les conflits de compétence et d’intérêt et que les acteurs publics devraient sans doute mieux réfléchir aux conséquences de la création de« leurs » propres associations comme outil d’intervention et d’encadrement de la population. Un des éléments à tenir en compte serait notamment les changements d’attitude nécessaires par rapport à des habitants méfiants, échaudés, sceptiques voire cyniques sur le bon usage des associations de quartier.

L’association comme filet social venu d’ailleurs

Toutes ces considérations concernent les habitants qui répondent de manière *informée* à la question des associations. Car il faut bien souligner que des perceptions et des compréhensions fort variables de ce qu’est ou de ce que pourrait être une association coexistent dans tous les bidonvilles enquêtés. Les premières lectures que nous pouvions en faire au vu des comptes-rendus détaillés d’enquête renvoyaient grossièrement à des distinctions d’âge, de sexe et de niveau d’instruction. Toutefois, au-delà de ces distinctions déjà rencontrées dans des enquêtes précédentes, deux « interprétations » paraissent assez récurrentes et en même temps « nouvelles » par rapport aux connaissances acquises jusque là.

L’association venue d’ailleurs, qui correspond à une nouvelle figure providentielle là où l’Etat est absent. Autrement dit, à la question de savoir s’il existe ou non des associations dans le quartier, on récolte souvent comme première réponse le constat de leur absence, mais sous l’image d’une association caritative ou développementale qui serait d’origine *externe* au bidonville : ONG étrangère ou association impulsée par des élites urbaines marocaines ; dans les deux cas, une structure dont on attend une aide, ou une prise en charge de problèmes sociaux patents (les handicapés sont beaucoup évoqués) .

L’association comme milieu d’action « réservé » aux élites Cette autre représentation trouve son point culminant dans un *focus groupe* femmes d’Agadir (Bakchiche) où l’analphabétisme est avancé comme caractéristique commune aux femmes locales, laquelle rendrait ridicule toute tentative de s’associer et où l’on renvoie l’enquêtrice aux femmes des quartiers aisés pour cette « question »! Si nous pensons utile de souligner ce point, *c’est qu’une telle représentation se rencontre dans un quartier où les tontines de femme sont très développées* : elles ne sont donc pas regardées, par les femmes interrogées, comme une forme possible d’association. Cette sous-estimation de formes de regroupement existantes ne concerne toutefois pas que les femmes et leurs tontine : ainsi, les « résidus » de *jemaas*, ou les association de parents d’élève sont pareillement rejetées du champ des « associations » possibles. ***Cet écart entre pratiques et représentations nous paraît un des résultats les plus significatifs de la présente enquête*** car elle pose une question cruciale sur laquelle nous reviendrons, faut-il mieux prendre en compte les formes d’initiatives locales les plus embryonnaires, les plus informelles plutôt que de continuer à faire descendre des formes *top-down* à ancrage très hypothétique sur les terrains de l’action ?

de débats de politique partisane et d’aller régler ailleurs leurs différends et luttes de pouvoir. Ce qui, bien sûr, n’a pu être atteint (Navez-Bouchanine, 2003, 2004).

III. Les institutions de proximité : entre généralisation et discernement

Les élus et la commune : perceptions négatives et relations ambiguës

L’image dominante de cette institution locale et de ses représentants est globalement négative. Une convergence d’une image, quasi « cliché » d’élus à uniques préoccupations électorales ou enrichissement personnel et d’incompétence, impuissance et corruption de l’échelon communal unit les 6 sites enquêtés de manière assez troublante.

Toutefois, au-delà de récits qui prouvent ou illustrent ces « images » ou clichés et qui reposent incontestablement (vu la convergence des récits) sur des faits⁴³, il nous semble important de faire l’hypothèse que cette *présence de proximité* porte en fait de facto le chapeau pour l’ensemble de ce qui ne s’est pas fait ***alors que dans bien de cas, ils ont été les seuls à être présents et à apporter des réponses*** (certes critiquables, bricolées, et certainement génératrices de profits personnels directs –monnayés- ou indirects –voix aux élections) sur le front de *l’amélioration quotidienne*.

Ainsi, de nombreux récits d’habitants –sans distinction de sexe ou d’âge- viennent en contrepoint (et parfois dans le même *focus* ou entretien) rendre compte d’améliorations apportées par les élus ou la commune. Ils viennent donc quelque peu *tempérer* cette image calamiteuse : ajouts de bornes-fontaines, électrification, mise en place de bricolages d’assainissement⁴⁴ apparaissent alors comme omniprésents sur tous les sites en même temps qu’ils se révèlent ***enjeux et éléments de négociation permanents entre habitants et commune***.

Les autorités locales : entre méfiance et dépendance

La présente enquête confirme les enquêtes précédentes et les résultats de la mission Dichter. La méfiance, la peur et la rancœur contre les autorités locales est assez généralisée et ne connaît que quelques exceptions liées soit à des *personnalités clairement identifiées* et sorties du lot pour leur justice et leur honnêteté soit à l’expression d’un début de changement qui serait donc plus lié à une *évolution collective, globale, répondant à une transformation sociopolitique* peut-être envisageable aujourd’hui par les habitants. Mais dans les deux cas, les exemples et expériences négatives semblent l’emporter sur les positives.

Il nous semble toutefois que le caractère arbitraire de certaines décisions et la corruption ainsi que les pratiques clientélistes de certains agents sont des facteurs au moins aussi lourds, dans la construction de cette image négative, que la « surveillance » et le contrôle dont certains – plus jeunes, plus instruits, plus politiquement « conscientisés »- se plaignent par ailleurs. S’il y a donc bien « peur », il nous semble que la méfiance et la rancœur sont plus lourdes, aujourd’hui, dans la détermination des attitudes à l’égard des autorités que la simple « peur ».

En fait, la question mérite, ici aussi, d’être traitée avec toute l’ambiguïté qu’elle révèle sur le terrain. Les autorités apparaissent en effet, bien plus que la commune, *les vrais médiateurs du rapport à la citoyenneté : ils sont en fait à la fois la clé et l’obstacle majeur à la reconnaissance du « citoyen »*. La question épineuse de la citoyenneté commence en effet à la *reconnaissance de l’existence urbaine et des papiers* et elle n’est que de manière secondaire liée aux élections et à la représentativité politique. Certains habitants sont ainsi des

⁴³ Mais ceux-ci sont connus et décrits par ailleurs

⁴⁴ Même si on peut s’interroger parfois sur le caractère peu « durable » de ces aménagements et le fait que pour de mêmes énergie et coût, un peu plus de « pensé » et d’imagination et un peu moins de hâte électorale auraient probablement fait mieux ! On pense en particulier au cas de Nakhil où les résidus d’assainissement et les ordures ont juste été « déplacées » n’améliorant que de manière très partielle les conditions environnementales et sanitaires de la population.

« sans –papiers » dans la mesure où les certificats de résidence et les cartes nationales ne peuvent être obtenues que si la résidence dans le bidonville est « reconnue » ce qui pose problème dans les ajouts récents, lors de changements de propriété de baraque étant intervenus après des recensements officiels (tous les sites), et de manière plus spécifique dans les bidonvilles datant des années 90.

Le meilleur exemple en est Guadaloupé où un véritable *processus d’accès aux signes administratifs de la citoyenneté*, parcours de combattants avec stratégie collective et utilisation théâtrale d’événements – autour de l’enterrement impossible de quelqu’un qui « n’existait pas » - a marqué l’obtention d’une reconnaissance de l’existence urbaine⁴⁵, brièvement désignée comme « citoyenneté » par les habitants.

La méfiance est par ailleurs expliquée par *l’instabilité de décisions prises à leur égard soit dans le temps, soit comme émanation de niveaux ou secteurs de décision différentes*. La demande d’un *règlement institutionnel confié au technique* du problème du bidonville paraît en ce sens une expression du souhait de le voir « désimbriqué » certes des questions électorales mais aussi et surtout des rapports avec l’autorité. On voit toutefois dans les quelques expériences récentes d’introduction de la MOS comment, en même temps, les populations ont constamment besoin d’être *rassurées* par les autorités et comment elles n’hésitent pas, non plus, à provoquer des rapports de force avec ces « techniciens » pour obliger l’autorité à se positionner. On nage donc en pleine ambivalence comme nous le soulignons au départ.

Toutefois, il faut peut-être revenir sur cet autre motif de rancœur fréquemment dénoncé qui pourrait permettre de mieux comprendre cette ambivalence. On note en effet une *dénonciation rageuse mais apparemment impuissante du « double jeu » de certains acteurs publics*. Ils devraient, selon les locuteurs, être poursuivis en justice ou administrativement punis pour avoir orchestré ou monnayé eux-mêmes les installations, morcellements, ou empiètements etc. par des habitants que ces mêmes autorités désignent publiquement comme usurpateurs, fraudeurs ou profiteurs... Dans cette complexité de jeux où tout le monde, à un moment, à eu quelque chose à gagner en corrompant, on comprend que les arrangements puissent continuer à constituer, comme cela a été brillamment démontré sous d’autres cieux, une des solutions les plus faciles et les plus rapides de réguler la rareté...

Le seul élément de nature à casser ce cercle vicieux paraît dans la capacité des individus de discerner et dissocier des destins individuels porteurs de nouveaux comportements. A cet égard, les autorités gagnent plus en image positive que les élus et trois changements relevés chez des personnes appartenant à ces structures (et concernent dans l’enquête tantôt un gouverneur –Nakhil- tantôt un caïd ou un moqqadem (Skuela, Khiam Laareb). Cette image positive est construite autour de 3 changements perçus comme « réels » chez certains représentants des autorités mais encore « attendues » chez les autres :

- Des comportements justes, équitables et fiables
- Des comportements compatibles avec la fonction de ces personnes telle qu’on se la représente et avec les nouvelles aspirations baptisées de « démocratiques »
- Des comportements « humains », dépourvus de « hogra » (mépris) et intégrant la pauvreté non comme une maladie morale mais comme un préjudice social.

⁴⁵ A cet égard, on peut s’interroger sur le zèle (maîtriser l’extension des bidonvilles comme on le leur demande en haut lieu) ou la mauvaise foi (argument pour générer des rentrées privées) des échelons les plus bas de l’autorité puisque dans deux « récits » l’intervention d’un gouverneur, et d’un caïd ont fait apparaître l’évidence ou la légitimité de cette demande de « papier » et de reconnaissance de citoyenneté.

IV. Conclusion

Un changement de l’environnement et des conditions de fonctionnement des projets paraît une des étapes majeures à surmonter. Il n’est pas simple, étant donné l’ambivalence et l’ambiguïté dans lesquelles ces rapports de pouvoir sont englués. Mais il n’est pas simple non plus en raison de l’impossibilité de « mettre les compteurs à zéro » et à la difficulté de lancer un processus synchrone de transformations : le maintien de comportements chez l’une ou l’autre de ces autorités de proximité est de nature à ré-attiser les réactions négatives de la population. Le comportement violent, destructeur ou irresponsable de certains habitants relancera des modalités classiques de traitement des divergences de vue. La même difficulté de synchronie est perceptible sur la question très embrouillée des associations de quartier. Il semble pourtant qu’il est devenu indispensable de **favoriser le rétablissement de régulations sociales et civiles à plusieurs niveaux** : entre habitants eux-mêmes, dans les associations, et avec leurs institutions de proximité. A cet égard certaines pistes sont prometteuses

Partir de regroupements et intérêts existants, même informels, pour construire du collectif et réduire la part d’instrumentalisation des associations. Dans les situations particulièrement déprimées où aucune initiative n’existe, susciter des regroupements ou associations pourrait porter ses fruits mais à condition que les objectifs de l’instance incitative, (ici en l’occurrence les autorités et les opérateurs techniques), ne fasse pas passer ses propres objectifs au détriment de ceux des habitants : il y a donc là de véritables transactions sociales à établir pour que des objectifs communs puissent être trouvés et appropriés par tous. Ceci peut apparaître comme un chapelet de bonnes intentions et il est évident que dans les projets classiques, même dotés d’un accompagnement social, il paraît difficile d’utiliser les initiatives locales comme levier. Les techniques d’animation peuvent pourtant, dès qu’elles prennent en compte les divers intérêts en présence, et pour objectif la modification concrète des rapports de force, sur le mode tensions/négociation et non pas sur celui de l’opposition violente, à la fois modifier les replis individuels, permettre l’émergence ou la ré-émergence de codes de comportements collectifs et rendre possible l’expression des besoins des populations les plus défavorisées.

Pour atteindre cet objectif, deux conditions manquent aujourd’hui :

L’une est le changement dans les représentations que la majorité des acteurs publics se fait du travail avec les associations ; celles-ci sont de simples outils ou médias au service des seuls objectifs envisagés par ces acteurs. Rarement explicitées comme telles, et donc sous-tendant ces mentalités sans être débattues, ces représentations sont largement perceptibles dans les discours, dans les échanges avec le milieu associatif et dans les demandes qui lui sont formulées. Il y a donc là un *travail de sensibilisation des acteurs publics* qu’un renforcement des capacités des réseaux et lobbys associatifs actifs pourrait accélérer mais qui nécessite aussi un vrai travail de lobbying au niveau des Ministères et notamment du Ministère de l’Intérieur.

L’autre est la formation des cadres associatifs. A cet égard, il faut bien souligner que la première condition ci-dessus évoquée est très présente dans les offres de formation de la plupart des programmes, y compris chez des acteurs publics pourtant très sensibles au risque d’instrumentalisation comme l’ADS par exemple. La conformation des associations pour qu’elles puissent rentrer dans les cadres d’action pré-fixées par les acteurs publics reste l’horizon le plus commun. Une aide directe à la formation des associations et réseaux, indépendamment de leur inscription dans des projets d’accompagnement social pré-formatés apparaît comme une nécessité. Des réseaux d’associations casablancaises ont déjà entamés des démarches dans ce sens ; le Forum des alternatives Sud travaille à la création d’un institut de formation ...autant d’initiatives que VSB devraient soutenir sans chercher d’emblée à les instrumentaliser.

Etablir les règles de fonctionnement d’une gouvernance cohérente avec des règles a minima reconnaissables comme telles par les habitants : on voit bien émerger des jugements critiques convergents (sur les « faux pauvres », en particulier, mais aussi sur le détournement privé de positions publiques, ceci intégrant les responsables d’associations) ainsi que des *critères* légitimés par les habitants (notamment sur les *ayant-droit*), de même, enfin, que des revendications *rationnelles* et *raisonnables* sur des « droits » dont ils seraient privés en tant que citoyen, en tant que « marocain », voire en tant qu’homme. Le meilleur exemple est celui des activités ambulantes et de la revendication de droits économiques dont elle est porteuse. A terme, ces quelques règles *a minima* engendrent des dynamiques, comme dans des exemples que nous citons plus haut (cf. notamment les effets de la transparence et de sa mise en scène qui génèrent des comportements de demande d’ajustement pour peu qu’il y ait un « tiers » en face des autorités concernées. La mise en place de contrepoids, de tiers investis au moins d’une fonction d’observation et de transmission peuvent suffire à changer, au niveau micro, les manières de conduire le jeu... Bien sûr, ces dispositifs sont à double tranchant : en effet, ils peuvent générer aussi des dysfonctionnements dès lors qu’il n’y a pas, à un échelon quelconque de l’autorité un maillon acquis à cet esprit de réforme. De plus, le comportement des élus est plus difficile à réguler dans la mesure où leurs intérêts, légitimités et objectifs ne sont pas nécessairement négociables avec ces figures du « tiers » décrites ci-dessus.

Il nous semble enfin qu’il existe aujourd’hui des moyens de dépasser les situations actuelles encore dominées par une gestion par la seule ruse, par l’alternance carotte/bâton et dans un contexte décisionnel qui reste pour longtemps⁴⁶ -sectorialisé, fragmenté et, qui plus est, variable dans le temps. On voit bien que même les meilleures intentions sont « gangrénées » par la corruption et le clientélisme, puisque dans le discours populaire, les moindres anicroches, problèmes, revendications non abouties sont irrémédiablement renvoyées à ces dernières même quand elles n’y sont pour rien....

Dans cette perspective, il nous semble que le programme VSB a tout intérêt à rechercher des effets de synergie avec les programmes d’amélioration de la gouvernance urbaine et de ce qu’ils vont générer comme actions de formation, animation, débats...au niveau local. Il faudrait donc accepter, dans une stratégie d’amélioration progressive, une certaine inégalité de traitement des innombrables sites inscrits au programme et privilégier une concentration d’efforts dans des cas où la jonction peut être faite entre des projets VSB relativement « ouverts » et la mise en place locale de programmes d’amélioration de la gouvernance locale et d’*empowerment* de la société civile organisée.

⁴⁶ Même si on peut saluer les efforts de transversalité actifs notamment dans les programmes du Ministère du Développement Social, avec les PDST (Programmes de Développement Social Territorial). On notera aussi l’impact du tout dernier discours royal dans ce même sens (INDH).

CHAPITRE 4

DES « PROJETS » DE RESORPTION A VILLES SANS BIDONVILLES

Ce chapitre avait pour objectif de voir comment les attentes des habitants face aux projets de résorption des bidonvilles, en général, et du leur, en particulier, pouvaient avoir évolué face au programme *Villes sans bidonvilles*. Il nous semblait donc nécessiter une entrée en matière par le *rapport aux projets*, passés ou présents, dont les perceptions, représentations, évaluations...tissent la toile de réception des nouvelles initiatives.

I. Confusion et opacité des projets de résorption

C'est le constat le plus remarquable de cette enquête⁴⁷ : ***il est impossible, à partir des informations données par les habitants sur les projets qui les concernent, d'esquisser de manière claire le contenu exact de ces derniers.*** L'image chaotique renvoyée est à peine croyable, du point de vue de Sirius qui est le nôtre, puisque dans les sites où des options ont été prises, voire un projet définitif arrêté ou relativement avancé en termes de réalisation (par exemple, Guadaloupé et Nakhil), l'information que nous pouvons en retirer auprès des instances en charge du projet est relativement claire et les grandes décisions semblent définitivement fixées. Or, sur le terrain, à quelques rares exceptions individuelles, ce qui domine c'est la confusion, l'amalgame entre des projets différents, la variabilité extrême dans les compréhensions exprimées par les différentes personnes interrogées quand les gens ne nous répondent que par la négative dans le style: on en a une vague idée, mais on n'en sait pas plus, et notamment un flou sur des éléments concrets ayant trait à l'accessibilité de la chose.

L'information semble donc faire défaut à tous les niveaux : caractéristiques formelles et spatiales du projet, coût, modalités d'accès, délais, obligations des bidonvillois et même la liste des ayant-droit.

En lieu et place, on observe une information caractérisée d'abord par son caractère fragmentaire et par les contradictions qui émergent entre représentations des différents locuteurs, soit en interview soit même dans le *focus*. A cet égard le *focus* groupe homme de Guadaloupé reste un modèle du genre car il fait apparaître des compréhensions parfois opposées et fournit, en même temps, une des clés de cette information problématique : l'association de quartier censée faire l'intermédiation entre les autorités et la population ne semble en effet pas consciente de ce qu'impliquerait une réelle mission d'information. Mais ceci rejoint bien des analyses précédentes où il apparaissait que techniciens comme autorités s'accordaient à penser qu'une simple *émission* de messages (par crieur public jusqu'aux années 90, par réunions publiques ou envoi d'émissaires - techniques ou autres- dans les bidonvilles mêmes après) était amplement suffisante pour obtenir une *population informée*.

La deuxième caractéristique de cette information telle qu'elle ressort des enquêtes est qu'elle est très passive. Rares sont les habitants qui utilisent des formules actives de rapport à l'information montrant qu'ils se sont déplacés, ont contacté, sont allés s'informer : l'information est donc comme une denrée qui lorsqu'elle vient, tombe en pluie fine sur le bidonville, à moins qu'elle ne soit acheminée par des canaux plus personnalisés (un ouvrier à la municipalité, quelqu'un qui connaît quelqu'un de bien renseigné etc...). L'*oui-dire* est plus

⁴⁷ Dont les interviews ont été menées par des sociologues non liées en aucune façon au Ministère de l'Habitat et pour qui c'était la première enquête, non sur le bidonville, mais sur les opérations d'habitat : elles n'ont donc pas pu, en cours d'enquête, informer ou influencer en aucune façon sur le niveau de connaissance des projets par les habitants, chose qui arrive fréquemment lorsque ce sont des « spécialistes » qui interviennent. Le résultat est saisissant, par la mise en lumière très brute qu'il donne sur les carences d'informations du milieu.

important que toute autre formulation. Il n’y a apparemment pas de lieu où le tout-venant saurait qu’il puisse s’informer dans des conditions d’accueil *facile*.

Il faut ajouter que **la confusion résulte aussi des fluctuations dans les intentions de projet et de l’usure du temps** qui peuvent maintenir, au même moment, des informations qui ne sont plus synchrones. *Tous les sites concernés*, sans aucune exception ont en effet connu des intentions, esquisses et libellés de projet multiples, abandonnés ou maintenus, partiellement ou totalement, bien difficiles à suivre lorsqu’on n’est pas au cœur des processus. La circulation de messages contradictoires résulte donc en partie de cette « histoire ».

Toutefois, les carences d’information, les informations erronées ou les rumeurs peuvent aussi résulter d’intentions délibérées, fait clairement dénoncé par certains enquêtés. On sait, par ailleurs, que la rétention d’informations est une *doctrine d’action* chez certains acteurs publics persuadés que le succès de l’intervention viendra de la surprise et que moins on en dit, mieux on évite les spéculations.

Ces carences et insuffisances conduisent pourtant à des malentendus relativement graves puisque **ces derniers alimentent les accusations de gestion malsaine des projets**, lesquelles entretiennent à leur tour la méfiance et la peur que nous évoquions plus haut. Ainsi, la péréquation établie entre lots de « qualités » différentes ou encore la largeur et le type de voirie qui spécifient les lots qui leur seraient destinés sont compris au mieux comme des injustices, au pire comme le résultat de « magouilles ».

Mais elles doivent également retenir notre attention pour d’autres raisons :

La première est le **décalage qui peut exister entre l’abstraction du projet et le niveau d’instruction des habitants**. L’analphabétisme est très important et on imagine bien les difficultés de compréhension d’informations parfois très abstraites qui caractérisent le discours administratif ou technique.

La seconde est le niveau d’incertitude et d’appréhension sur leur avenir dans lequel ces populations « baignent » : dans tous les sites, il y a eu, à un moment ou un autre, des menaces d’éviction sans garantie de solution définitive. Les peurs des habitants sont donc étroitement corrélées avec l’information dont ils disposent ou ne disposent pas : la convergence de ces « peurs » est très grande et mérite donc qu’on s’y attarde.

II. Les apports de VSB

Un programme médiatisé, mais diversement interprété et apprécié

Contrairement au FOGARIM (cf. chap 2) et à la MOS (cf. chap.5), le programme **Villes sans bidonvilles** a fait l’objet d’une grande diffusion et semble susciter un très grand intérêt de la part des habitants. C’est une initiative attribuée au Roi Mohamed VI et les habitants disent en avoir pris connaissance par les médias : télévision, radio, journaux. Nombreux sont ceux qui expliquent la mise en place de ce programme comme une réponse aux événements du 16 Mai 2003. C’est notamment le cas à Casablanca : les autorités auraient compris que le problème religieux est en fait un problème social d’où l’idée de combattre la pauvreté dont l’habitat constitue une des dimensions⁴⁸.

⁴⁸ Pour être objectif, il faut rappeler que ceci est le versant positif de la question car pour nombre d’habitants l’évocation la plus fréquente des attentats du 16 Mai est rattachée à la stigmatisation dont ils font l’objet depuis lors, puisque le stigmate « terroriste » est venu se surajouter aux autres stigmates plus habituels (criminalité, prostitution, drogues, saleté etc.)

Les niveaux de *compréhension* de ce nouveau programme sont par contre très hétérogènes. Cela va de la simple question *d’horizon* de réalisation du programme (les uns ont entendu 2007, d’autres 2008 ou 2010, on enregistre même un 2015 !) à la traduction concrète en *types de programmes et conditions d’accès* (il y a la version « on aura tous des lots », celle de la construction généralisée d’immeubles, d’autres enfin disent qu’ils ne savent pas). Mais ce qui est certain, c’est que l’Etat providence revient en force, même si des versions « corrigées » de l’effet providentiel abondent. Ainsi, la notion de gratuité est presque absente, elle n’est mobilisée que pour souligner le cas particulier des plus pauvres. Par contre, cette nouvelle image de l’Etat fait une part importante à des *concepts providentiels nouveaux* : celui de « coût symbolique », celui de flexibilité et de bienveillance face aux problèmes de remboursement ou encore l’idée de la nécessité de mettre en place un étalement extrême dans le temps des remboursements qui rendraient ces derniers totalement accessibles à tous. On rejoint donc ici l’idée de « traite », une forme de location-vente, jugée à même de solvabiliser sinon la totalité, au moins une plus large majorité.

Quant aux chances de réalisation de ce programme, on peut dire que la plupart des enquêtés restent un peu sceptiques : en effet, passé le moment de restitution de ce qu’ils en ont compris, moment plutôt teinté d’espoir, voire d’euphorie chez certains, la question concrète de l’horizon et des conditions de mise en œuvre ramène en quelque sorte « sur terre ».

C’est d’abord *l’horizon temporel (réel ou compris)* avancé pour la disparition des bidonvilles qui déclenche une évaluation négative : les horizons les plus couramment entendus (au maximum 2010) ne sont pas jugés très réalistes. C’est ensuite *la nécessité –et en même temps, les obstacles qui s’y opposent- de changement dans la conduite des projets* qui soulève beaucoup de doutes. En fait, les habitants en appellent à des changements dans les modalités opératoires, institutionnelles et politiques de la gestion urbaine en général et de la question des projets en bidonvilles en particulier. Nous reviendrons plus en détail au chapitre 5 sur les détails de ces changements attendus, nous contentant ici de souligner à quel point une grande partie des habitants lie la réussite de VSB à des évolutions qui rejoignent finalement assez bien les analyses d’une partie des acteurs publics⁴⁹. C’est enfin aux *effets non-intentionnels de ce programme* qu’une partie des bidonvillois –les moins vulnérables, les plus instruits–réfléchit déjà en s’inquiétant notamment du *renforcement de l’effet attractif du bidonville* sur des couches sociales plus élevées, attirées par la promesse d’accès à la propriété. Ce risque apparaît d’autant fort que la croyance en une modification importante dans la gestion urbaine est relative.

Enfin, il est une dernière perception explicite qui mérite notre attention. Dans tous les sites, il se trouve au moins deux ou trois personnes enquêtées qui attirent l’attention sur le retour de l’espoir que leur a donné la médiatisation autour de ce programme. Le premier espoir exprimé est celui d’une amélioration plausible de leurs conditions matérielles d’existence et ils concernent surtout ceux qui jugent négativement leur habitat et leur environnement actuel⁵⁰. Mais de manière plus généralisée, ce sont des niveaux moins matériels et donc plus symboliques que VSB semble avoir touché (avec chez la plupart, la mise en avant que ce n’est qu’un espoir, et qu’il sera peut-être aussi décevant que les précédents) : c’est alors d’une part, la reconnaissance citoyenne et la sécurité qu’elle leur donne en tant que membre à part entière de la communauté des urbains (voire des humains suggèrent certains) ; c’est d’autre part l’espoir de dé-stigmatisation par rapport au reste de la société, le maintien dans ce genre de quartiers empêchant ce processus. Une femme (Skuela) nous dit même, en semblant d’ailleurs regretter qu’il faille en passer par là, que « tant qu’on ne vivra pas dans les mêmes

⁴⁹ On pense ici notamment, mais pas exclusivement, aux analyses et orientations de la Direction de l’Habitat Social, cf. les différents documents cités en référence.

⁵⁰ Il est nécessaire ici de rappeler que d’autres en appellent au non-projet ou à la simple régularisation sur place et que cela va, chez certains, jusqu’à l’expression de la peur *d’avoir moins bien que ce qu’ils ont*.

logements qu’eux, ils nous déconsidéreront ». Cette dernière note ne manque pas d’interroger les sciences sociales : sommes-nous en présence d’une adhésion réelle à l’idée, ou d’une obligation ressentie de se conformer aux canons d’une société urbaine qui refuse le droit à la différence ?

Des conditions de réussite surmontables ?

Il ne faut donc pas s’étonner de la liste impressionnante des conditions de réussite avancées comme indispensables pour que les choses changent. A bien des égards, nous aurons l’impression qu’au-delà de la situation d’enquête, *les habitants sont déjà entrés dans un processus de négociation*. On notera que l’essentiel des changements concerne l’extérieur : c’est à l’Etat, aux opérateurs, aux bailleurs, aux autorités ...de « changer ». En mode mineur, toutefois, émerge une conscience d’une responsabilité des habitants qui se décline sur plusieurs registres.

Côté Etat, il y a, sur tous les sites, une demande claire de changement des comportements *des acteurs de proximité* : autorités locales et élus sont renvoyés dos à dos tantôt pour leur incompétence et leur absence de gestion claire, tantôt pour leur pouvoir de nuisance (capacité à semer la discorde et/ou manipulation du « double discours »). Il y a d’autre part, une demande impérieuse de comprendre et d’adapter les projets et leurs modalités d’accès financier aux conditions réelles de la population. Une mention toute particulière est faite aux aspects économiques et à la crise de l’emploi à laquelle ils se trouvent plus exposés que d’autres. L’un des jeunes d’Agadir nous met même en garde : « attention, à vouloir trop faire la ville sans bidonvilles en ne vous souciant pas de l’activité économique, vous allez en fait créer des bidonvilles sans villes.... ». Derrière ces différentes demandes, teintées de « réalisme » chez certains, se glissent toutes les demandes quelque peu idéales d’autres qui conditionnent, du coup, la réussite du projet à une liste de pré-requis impressionnante⁵¹. Mais on note toutefois la faiblesse de suggestions alternatives et l’empreinte profonde du modèle de « recasement » sur des lots individuels à construire dans des zones déjà urbanisées, modèle défendu pour sa viabilité sociale et économique.

On notera enfin une dichotomie, qui peut paraître un peu excessive à l’observateur extérieur, entre les mentalités, comportements et « nocivité » basique des échelons et pouvoirs locaux et le crédit très large, assorti d’espoirs de changement notables, accordé aux échelons centraux et aux techniciens, en particulier au Ministère de l’Habitat. Cette dichotomie pose question car on la retrouve même dans des sites où ce sont ces derniers qui gèrent des projets, imminents ou déjà en réalisation, lesquels sont eux-mêmes critiqués (Guadaloupé et Nakhil en étant les deux exemples les plus clairs). A ce point, il nous est difficile de dire si la prégnance de la gestion « locale » domine la figure du projet, ou si une partie significative des habitants *ignore* qu’ils ont affaire à tel ou tel opérateur, ou encore si « l’encensement » des niveaux centraux n’a pour objectif que la disqualification des locaux, ceci justifiant alors cela.

Côté population, sont d’abord stigmatisés les comportements inciviques et/ou jugés négatifs à l’égard du projet. Ces comportements sont toutefois dénoncés exclusivement *chez les autres*⁵² et pas chez les locuteurs eux-mêmes. Ils concernent les « profiteurs » qui essayent de s’insérer

⁵¹ Le sommet est atteint à Guadaloupé sur le mode « il faut que ; l’Etat doit ; etc. » ... qui finit par attirer de la part de l’animatrice du focus une question qui réoriente ensuite les débats : *vous pensez qu’avec toutes ces exigences, n’importe quel projet pourrait jamais réussir ?*

⁵² Ainsi, à Skuela, une femme, en interview individuelle, revient sur le focus groupe tenu la veille pour épinglez une des participantes qui a, selon elle, essayé de se faire passer « pour une mendicante », alors qu’elle n’est certes pas riche mais qu’elle pourrait contribuer. Cette femme affirme ensuite sans ambiguïté que des comportements de ce genre sont de nature à tuer toute tentative sérieuse de projet. Mais nous n’avons, dans aucun site, des déclarations d’autocritique personnelle ou d’ordre collectif (« nous » plutôt que « moi ») de cet ordre ! Il y a donc là un travail à faire.

dans le bidonville, ceux qui possèdent déjà un logement dehors et restent au bidonville pour bénéficier, ceux qui veulent se faire passer pour plus pauvres qu’ils ne sont, ceux qui font courir des bruits et des rumeurs de manière irresponsable, voire, plus rarement, sciemment. Mais un deuxième ordre « d’exigences » portent sur les relations internes des habitants et elle nous paraît passible d’une double interprétation. Ainsi, les habitants sont nombreux à souligner la discorde et les conflits qui émaillent leurs propres relations ainsi que l’impact que cela a sur les projets. Mais deux « directions » semblent toutefois en découler : l’une est celle de l’organisation interne avec une responsabilisation et un appui au projet pour sa réussite ; l’autre est plus conçue dans la pensée d’une résistance plus solidaire et plus organisée aux actions ou décisions publiques qui seraient jugées négatives pour eux. On pressent, à partir de là, à quel point la *synchronie* entre changements potentiels dans la gouvernance et la gestion urbaines et changements potentiels dans l’attitude des habitants à l’égard des autorités et acteurs publics en général sera difficile et longue à atteindre.

III. Conclusion

Les questions cruciales qui ressortent de ce chapitre particulier tournent, nous semble-t-il, de manière prioritaire autour de la question de l’information et de l’adaptation des projets aux conditions réelles des populations concernées

Quand, sur quoi et comment informer, pour en finir avec les carences d’information et excès d’effets d’annonce?

Cette question ne peut malheureusement pas se traiter seule et on sait que les questions d’information –donnée, pas donnée ; claire, obscure ; équitable, restreinte à des réseaux sociaux particuliers- sont indissociables des questions de gouvernance : elles constituent l’essence même du pouvoir exercé sur les populations comme le remède –illusoire et combien factice- contre les spéculations. En effet, puisque de l’information filtre toujours d’une manière ou d’une autre, elle engendre des mouvements -anticipation, ventes, résistance- dont la particularité est qu’ils sont visibles et ont donc à leur tour des effets. Il est donc temps d’amener les opérateurs à avoir une politique à la fois moins frileuse, et moins machiavélique, à l’égard de l’information sur le projet, quitte à mieux diffuser l’idée d’un projet en voie d’élaboration sur lequel les informations sont maigres. **Par contre, presque par opposition, il faudrait mieux prendre conscience des effets des discours nationaux qui promettent des lendemains meilleurs sans les assortir de règles du jeu, de conditions d’accès et d’affichage de principes de gouvernance et de gestion plus clairs**

Comment « aborder » au mieux la mise en œuvre de la politique VSB en tenant compte de l’existence de coups partis ?

Pour répondre aux exigences imposées par le déficit, de nombreux projets sont d’ores et déjà programmés dans une optique et selon des choix qui n’ont pas fait une part sensible aux préoccupations sociales : ils risquent donc de reproduire les conditions des opérations passées : réussite pour les uns, échec pour les autres -généralement les cas sociaux les plus graves. Il y a donc à distinguer, dans les projets :

- **les coups partis** : où la question centrale est comment obtenir les adéquations optimales entre produits offerts et demande et réduire le pourcentage de ménages rejetés, tout en cherchant éventuellement des solutions de rechange pour ces derniers.
- **les projets à venir** : où la question importante devient : comment répondre dès l’origine à l’hétérogénéité des demandes et à la demande des plus pauvres et quels dispositifs mettre en place pour qu’ils puissent s’y maintenir?

CHAPITRE 5

PRISE EN COMPTE DES DIMENSIONS SOCIALES

Dans ce contexte de changements introduits par VSB, les dimensions sociales ont fait l’objet de débats importants, dont l’issue n’est pas toujours si claire ni univoque. Il nous a paru important de compléter les approches précédentes par celle des changements concrets –ou au moins perspectives de changements- perçus par les populations des sites à cet égard. Sachant aussi que peu d’actions réelles ont été entamées, nous avons complété cette approche par l’examen de leurs attentes explicites ou implicites à l’égard de cette nouvelle prise en compte qu’affichent certains projets depuis la fin des années 90 et qui prendra désormais une dimension de réelle *politique urbaine* avec VSB.

I. Faibles traces d’information et de changement

- La première remarque qui s’impose est *l’absence de signes concrets de changement : aucune concrétisation d’un embryon de travail d’accompagnement social n’est rencontrée dans aucun des sites, même les plus avancés en termes de projet*. Mais même l’esprit de la réforme ne semble pas avoir atteint les sites considérés puisqu’en matière d’information, nous avons montré comment cette dernière est surtout remarquable soit par son absence soit par ses carences⁵³. Assez logiquement, les habitants n’ont donc pas de référence directe sur laquelle construire une représentation de ce que pourrait être l’accompagnement social envisagé. Après explication⁵⁴, des habitants se rappellent en avoir entendu parler soit dans leur ville (« ça existe à la municipalité », Agadir, Khiam Lareb) soit dans une autre ville (un casablançais parle de Tanger mais sans plus de précision) soit enfin dans les pays européens. Dans les trois cas, ce sont des hommes jeunes et instruits

La deuxième remarque, *c’est l’absence de liens établis entre VSB et cette nouvelle orientation politique*, alors que comme pour VSB, les mêmes circonstances politiques sont évoquées pour expliquer cette apparition : évolution politique générale, avec reconnaissance des droits des pauvres et des droits de l’homme, et enfin, prise de conscience que le terrorisme est un problème social avant d’être religieux.

Enfin, la perception de ce changement est plutôt favorable mais la plupart de ceux qui s’expriment sur cette question font preuve d’un attentisme prudent (« comment vous dirai-je mon avis sur quelque chose que je ne connais pas ?») qu’ils justifient par le décalage auxquels ils ont été habitués entre « les paroles politiques » et la réalité du terrain.

II. La prise en compte des dimensions sociales : une carence pourtant ressentie à plusieurs niveaux

La discussion étant, à partir de ce premier constat, engagée sur les projets actuels ou annoncés et la capacité/volonté de ceux qui les ont conçu ou les réalisent de prendre en compte les dimensions sociales, l’expression des analyses et des attentes est beaucoup plus facile et riche

⁵³ Nous n’avons toutefois pas d’études comparatives récentes avec des sites où un AS formalisé existe ; ainsi nous postulons qu’une information plus adaptée, systématique et transparente produit des habitants informés, mais encore faudrait-il évaluer ce que cela donne réellement sur le terrain.

⁵⁴ La consigne était donnée, pour l’accompagnement social, de d’abord interroger « à froid » sur la question, mais ensuite, puisque l’essentiel ici était d’obtenir des attentes –et non seulement de vérifier si les gens en avaient entendu parler- d’expliquer aux personnes interrogées ce que c’était, et ensuite leur demander leur avis. La même consigne avait été donnée pour VSB, mais contrairement à l’AS, elle s’est révélée inutile : aucune explication n’a du être donnée puisque la quasi-totalité des habitants en avaient entendu parler

de commentaires analytiques ou affectifs qui montrent, s’il en était encore besoin, les carences ressenties par la population à cet égard. Il faut noter sur ce dernier point les convergences remarquables qui relient ces analyses des concernés aux analyses de certains observateurs extérieurs, notamment au Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme et au Ministère du Développement Social. Ces carences sont essentiellement axées autour des points suivants :

Une absence de connaissances de la situation économique réelle des ménages

C’est d’abord la ***question de la pauvreté*** qui est remise ici en avant : les pouvoirs publics en charge de concevoir des projets ne tiendraient pas suffisamment compte de la réelle pauvreté d’une partie des habitants. Les locuteurs attribuent d’abord cette méconnaissance à l’hétérogénéité de leurs sites en particulier, mais dont ils pensent qu’elle est généralisable à de nombreux bidonvilles. Mais ils l’attribuent aussi, faisant ainsi preuve d’une certaine pertinence dans l’analyse, au fait que la société extérieure et en particulier les responsables publics, les soupçonnent assez facilement de mensonge et de dissimulation. Il en résulte des commentaires, non dénués d’une certaine emphase, voire de théâtralité, qui invitent les responsables à venir les voir de plus près, à venir mettre regarder ce qu’il y a « dans leurs casseroles » et dans leurs comptes de ménage. Au passage, nombreux sont ceux qui se plaignent d’un déficit d’enquêtes sérieuses (sous-entendu comme celles que nous faisons en ce moment même!), remettant en cause la technique de recensement⁵⁵ et son ignorance de ce qu’ils sont.

Enfin, ils soulignent ***l’ignorance dont font preuve les responsables tant sur leurs capacités réelles que sur la spécificité des « efforts » qu’ils sont néanmoins prêts à consentir.*** L’hétérogénéité mais aussi les moyens auxquels certains d’entre eux ont recouru par le passé pour répondre à des exigences qui les dépassaient sont dénoncées comme absurdes, parce qu’elles conduisent à de nouvelles aberrations (nouveaux bidonvilles, morcellements, densité des logements...) : ces moyens évoqués sont la vente ou le morcellement de leurs baraques, la vente anticipative du lot ou logement, la recherche d’un associé.

Une ignorance récurrente des besoins des ménages

C’est principalement sur le plan économique que l’ignorance leur paraît difficilement à ce point persistante et c’est sur les modalités de génération de leurs ressources qu’ils ont le plus à reprocher aux projets et ce, à deux niveaux :

- pour les montants qu’on leur demande de débloquer et qu’une partie ne peut mobiliser que comme un prêt remboursable (et non comme une épargne préalable; cf. ce qui en est dit au chapitre 2) ainsi que pour l’accès au crédit (inaccessibilité et/ou taux trop élevés).
- pour *l’impensé* touchant leurs activités lorsqu’il s’agit de commerçants ou de service et qui va de la chasse qui leur est déjà faite dans les conditions actuelles à l’absence de tout dispositif d’accueil de ces activités sur les sites de déplacement/relogement. Le relogement en immeuble est ainsi critiqué car il n’offre pas de possibilités adaptatives à leurs activités (pour leur matériel, pour le stockage de marchandises, pour les animaux qui contribuent à produire une partie de leurs revenus.)

Mais ***l’absence de prise en compte est également avancée au niveau socioculturel où les constellations familiales complexes et les pratiques habitantes « marocaines », parfois qualifiées de « populaires »*** par nos interlocuteurs pour les distinguer des pratiques des

⁵⁵ Certains ne s’arrêtent pas à cette remise en cause et suggèrent l’implication/responsabilisation des habitants dans ce processus. Il semble même qu’à Agadir, cela ait déjà été proposé par les habitants – mais refusé par les autorités.

classes aisées, sont considérées comme absentes des préoccupations de ceux qui ont conçu les projets. Ainsi, à Casablanca, (où nous enregistrons un changement d’attitude positif à l’égard des logements collectifs par rapport aux études précédentes), on souligne, de manière convergente, que l’appartement convient mais seulement aux familles nucléaires classiques pourvues d’un nombre limité d’enfants et suffisamment aisées que pour pouvoir faire une avance significative. Enfin, les projets, mais la gestion urbaine en général, semblent ignorer, selon les habitants le fait qu’ils sont eux aussi des citoyens, des urbains et des humains.

Sur le mode de la citoyenneté, c’est la mise en avant de droits qu’ils estiment avoir et dont ils considèrent que certains comportements publics, voire certains projets les privent. Ces « droits » puisent soit dans la légitimation de la nationalité marocaine soit dans la diffusion de droits universellement reconnus et que les bidonvillois ont commencé à intérioriser : ainsi l’éviction pure et simple est considérée comme contraire à un droit au logement qu’ils ont toujours considéré –en témoignent leurs actes- comme existant mais qui aujourd’hui fait partie d’une culture diffuse sur les droits de l’homme. Cette attitude inspire la résistance orchestrée (par exemple le cas de Guadaloupé) ou le refus d’admettre que les nouveaux-venus (généralement après recensement) n’existent pas au titre que s’ils sont là, c’est que « quelqu’un » l’a autorisé.

Sur le mode de l’urbanité, les réclamations sont très claires : l’entrée en ville, l’ancrage et le temps passé ont conduit à un certain niveau d’urbanité qui leur paraît désormais, à eux, mais aussi aux enfants qui ont grandi en ville, normal et dont ils n’entendent donc pas être *privés*. L’argument existait déjà dans les enquêtes précédentes ; ce qui paraît nouveau ici est l’importance grandissante de cet argument et les décisions potentielles auxquelles ils peuvent conduire : ainsi, dans tous les sites nous enregistrons la même expression d’un souhait qu’on les laisse là où ils sont plutôt que de les entraîner vers un horizon inconnu et peu urbanisé.

Enfin, sur le mode de l’humanité, c’est aux besoins fondamentaux qu’il est le plus souvent fait appel, ceux qui concernent les équipements et services minima pour être considérés comme un être humain comme les autres -l’eau, l’assainissement etc... Mais on note aussi, dans la même veine, un rejet du *déplacement provisoire* au nom de droits humains à une stabilité et à une sécurité d’occupation. En écoutant tous ces arguments, on comprend mieux pourquoi les ZAP génèrent si peu d’enthousiasme de la part de bidonvillois *installés*. Mais on saisit également mieux comment, en processus d’enquête, les habitants sont déjà entrés en négociation et qu’ils utilisent l’enquête comme un moyen de faire entendre leur point de vue.

III. Des attentes hétérogènes et stratifiées

Une grande hétérogénéité marque les attentes des habitants en termes de prise en compte de dimension sociale dans les projets à venir. Ces attentes sont néanmoins classées, on dirait même stratifiées soit en raison des importances relatives que les habitants leur accordent soit parce qu’ils soumettent certaines de ces attentes à la réalisation d’autres pré-requis sans lesquels avancer à une étape supérieures leur semble impossible.

Information et équité

C’est un niveau de requête élémentaire mais beaucoup semblent considérer qu’ils pourraient s’en contenter. Cela renvoie d’abord à la **nécessité de clarté, de publicité, et de transparence sur les décisions qui sont prises à leur égard**. Autrement dit, le bidonvillois estime qu’on doit lui expliquer tous les éléments qui l’aideraient à prendre sa décision et à savoir, de manière sûre, s’il satisfait aux critères et conditions nécessaires à réunir pour avoir accès au projet.

Cela renvoie ensuite à **une demande d’équité et de justice sociale**. La question est toutefois bien compliquée. Pendant longtemps, les bidonvillois n’avaient qu’une et une seule réponse à la question de l’injustice dans les projets : donner le même produit rigoureusement identique à tout le monde. Avec une diversification toujours plus importante des trajectoires et des compositions de ménages, une certaine ouverture à la diversité des produits offerts est perceptible. Mais elle pose alors le problème du contrôle de l’équité, rendu bien plus ardu. Il y a donc une contradiction entre les différentes aspirations. La réponse suggérée est parfois dans la concertation, mais elle est plus souvent dans la *réclamation d’une expertise sociale* que nous détaillerons ci-dessous.

Enfin, cette double demande d’information et d’équité renvoie à **une demande de gouvernance juste et de régulation, surtout interne aux différentes instances publiques, mais qui inclut même le privé** à Casablanca (Skuela)⁵⁶. La fin de la corruption, du clientélisme, de la manipulation et de l’arbitraire sont alors instamment demandés, le destinataire de cette supplique étant le gouvernement central et le roi qu’il doit « suivre » les projets.

Une expertise impartiale

La demande est explicite et elle peut étonner. En effet, **ce n’est pas d’abord vers la participation ou la concertation que se tournent les demandes des habitants mais bien vers une expertise extérieure, qualifiée, impartiale et échappant largement aux instances locales**. Des enquêtes « sérieuses », le recours à des *témoignages croisés*, et surtout la prise en compte de ce qu’ils sont dès le début du projet.

Certains évoquent clairement une *conception de projet adapté*, d’autres, seulement *des inflexions* apportées en vue de l’adaptation. On se situe donc, avec cette demande, dans un modèle de décision où les habitants semblent encore rentrer dans une sorte d’autoritarisme d’en haut, toutefois éclairé et bienveillant, un peu « paternaliste » donc.

Implication : concertation, négociation, participation

Ce n’est toutefois pas l’avis de tout le monde, c’est seulement une tendance majoritaire qui s’esquisse là. Pour d’autres, avec une légère prédominance de jeunes instruits (mais une femme analphabète, à Nakhil, revendique haut et fort qu’on demande l’avis des femmes puisque c’est elles qui vivent et entretiennent le plus le logement et son environnement), **il faut plus que de l’information et de l’expertise, dont la nécessité n’est pas discutée : il faut aussi demander l’avis des habitants sur certaines décisions, les associer dès le début pour d’autres**.

Les modalités de mise en œuvre d’une telle évolution restent quelque peu confuses

Les **associations** pourraient servir à cela –mais alors il leur faut, disent-ils, de « vraies associations », pas des groupes d’analphabètes ou de gens seulement orientés vers leur intérêt–mais on sent que la méfiance reste très vive.

La proposition **de réunions publiques où personne ne peut se prévaloir de représenter les autres mais où, pour des soucis d’organisation, un « délégué » parlerait au nom des autres mais sous leur contrôle** en dit long sur le peu de crédit accordé à la démocratie représentative. Plane, sur toutes ces questions, encore une fois l’ombre idéale du personnage

⁵⁶ C’est la seule opération où les habitants ont été confrontés à un promoteur immobilier privé. C’est le seul où on en appelle à assainir les pratiques des privés ; magouilles et dessous de table sont alors cités en appui à l’argumentation.

public, délié de tout engagement politique local et sans intérêt personnel – bref une sorte de « juste » neutre !

Enfin, une **participation « à la base » est même proposée pour des phases d’étude du projet** : à Agadir, il est proposé d’associer les habitants au recensement, voire même de lui confier cette tâche.

Développement économique et filet social

Autant les trois demandes précédentes s’emboîtaient parfaitement en une progression logique, autant il nous est difficile de classer les deux dernières demandes. ***Elles sont en effet présentes dans tout le dispositif de manière forte.*** Si elles ne sont pas quantitativement reprises avec autant de répétition dans les questions relatives à l’accompagnement social, c’est nous, semble-t-il, parce que certains l’ont compris comme limité au seul problème de logement.

D’autres, au contraire, mettent ces deux derniers facteurs en avant en soulignant avec force que VSB ne débouchera sur rien s’il n’y a pas, d’une part, un grand souci économique « sous » ou à côté des projets et si d’autre part, une aide sociale ciblée destinée aux plus fragiles n’est pas mise en place.

Sur la question économique, ce qui est demandé s’articule autour de 3 axes : l’aide à la recherche d’emploi et notamment pour vaincre la stigmatisation dont est victime *l’homme bidonvillois* ; la liberté d’exercice de l’informel et son éventuelle organisation sur les sites d’accueil ; et enfin, l’aide à la création de micro-activités.

Quant à l’aide sociale directe, elle tend à vouloir pallier au manque de filet social ; elle est évoquée pour les veuves, les divorcées, et tous les « cassés » de la vie. Elle peut concerner uniquement la question du logement, mais confine plus souvent à une demande de prise en charge des incapacités *globales*.

IV. Conclusion

La nécessité d’introduire une meilleure prise en compte du social apparaît donc comme une évidence et il ne nous paraît pas nécessaire d’envisager, au regard de tels résultats, un scénario VSB « sans » aucune forme de prise en compte. Si nous entamons ces questions cruciales de la sorte, c’est bien parce qu’aujourd’hui certains sites enquêtés qui devraient disposer au moins d’une forme rudimentaire de prise en charge sociale en sont démunis : l’exemple de Guadaloupé en est le meilleur et il est d’autant plus paradoxal que la question semble avoir été évoquée dans ce sens, mais sans déboucher

Toutefois, il nous paraît tout aussi nécessaire de souligner que ***ces résultats en appellent peut-être à des actions de prise en compte réfléchies et adaptées à chaque contexte et qu’il faut être prudent, en matière de mise en place, pour ne pas glisser vers de approches « standard ».*** Ainsi, la spécificité et la clarté des objectifs de l’action sociale à entreprendre devraient idéalement être déclinées *par projet, ou par type de projet.*

A ce titre, et comme nous l’avons déjà suggéré à la fin du chapitre 3, il paraît inévitable de devoir introduire *des différences de traitement* : difficiles à justifier en termes d’équité sociale, elles sont malheureusement indispensables dans une perspective réaliste de mise en place d’une stratégie progressive et efficace *d’adaptation sociale des projets urbains*. Une typologie des interventions doit donc être établie⁵⁷, chaque « projet » d’action sociale devant

⁵⁷ L’ADS et Al Omrane ont essayé dans le cadre de l’établissement d’une convention nationale de réfléchir dans cette perspective.

faire l’objet d’un bref diagnostic amont permettant d’évaluer les conditions de déploiement des projets en fonction, notamment, de leur état d’engagement mais aussi de leur flexibilité possible. *Des actions sociales adaptées à chaque type de cas pourraient alors être élaborées.* L’importance du suivi, de l’évaluation et de la capitalisation –sous des formes diffusables à grande échelle- de ce qui se fait ou s’est fait jusqu’à présent fait donc également partie des « travaux » incontournables sur lesquels il faut investir.

Car à côté de ce premier écueil à éviter – la standardisation – pour lequel nous venons d’esquisser les parades, il faut également en éviter un deuxième, qui est celui de l’incohérence entre les marges de manœuvre existantes (matérielles, financières, sociales...) dans un projet et l’action sociale définie et le risque de porte-à-faux qui risque d’en découler. Il ne sert à rien, par exemple, dans un contexte où la participation *n’est ni une exigence ni même une priorité du point de vue des habitants* de l’introduire alors que les flexibilités du projet sont réduites : on courrait en effet un risque de réelle « contre-productivité » de l’action sociale face aux objectifs : conflits, surenchères, négociations sans issues etc.

Une troisième question vitale est celle de la place des activités de développement ou d’animation socio-économique dans les projets ainsi que celle de leur inscription par rapport au temps du projet. Le chapitre 2 avait déjà largement annoncé cette importance. C’est une question centrale qui devra être résolue de manière claire au niveau du programme VSB malgré le souhait de certains opérateurs de s’en laver les mains et d’en renvoyer la responsabilité à d’autres. A cet égard, il est plus que temps de rappeler aux opérateurs que le *passage de la planification urbaine* (où on se contente de prévoir des emplacements pour les équipements et les activités) à la *planification stratégique et au projet urbain* a eu un sérieux impact, dans de nombreux pays du Nord comme du Sud, sur la définition des tâches d’un chef de projet.

Ce dernier doit en effet allier les compétences traditionnellement attendues à *des compétences en matière de développement* qui manquent dramatiquement à la plupart des chefs de projet actuellement en place. Si la question de l’antériorité d’une réflexion, voire d’actions, orientées sur les questions de développement local est une évidence dans les milieux de connaissance et d’action ayant intériorisé ces nouvelles tendances de la planification, on ne peut au Maroc esquiver une autre question : celle de rechercher les moyens d’agir de manière efficace même en montant des actions socio-économiques simultanées, voire postérieures au projet spatial. La nécessité de renforcer les savoirs –expertise et pratique- dans le domaine de la micro-économie et du développement local apparaît ainsi comme capitale, et de fait, comme la pierre angulaire d’un programme aussi vaste qui a pourtant totalement sous-estimé cette dimension. Des avancées en terme de diagnostic ont été faites dans certains projets (ADS en particulier) mais bloquent actuellement sur la mise en œuvre sur laquelle plusieurs acteurs sont appelés à se pencher.

Enfin, et leur position en 4^{ème} rang ne signifie nullement leur aspect secondaire, mais témoigne seulement d’une difficulté plus grande à prévoir aujourd’hui des actions immédiates à ce sujet, il est urgent d’agir sur l’image des bidonvillois. Etant donné le vécu négatif de leur propre identité, laquelle ne relève ni de la littérature ni du romantisme comme on l’oppose souvent au sociologue, mais génère des vexations frustrations, conflits ou blocages quotidiens, face aussi aux difficultés internes –organisation, conflits, régulations...- évoquées par les habitants, il paraît indispensable d’accorder une place centrale aux actions *d’implication active*, de mobilisation socioculturelle, de dé-stigmatisation et de formation même si elles paraissent, à première vue, assez éloignées des objectifs des opérateurs et du Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme. Cela renvoie de manière évidente à la nécessité d’actions transversales de développement social, économique, culturel, urbain, mais renvoie aussi aux rôles et missions des cellules d’accompagnement social qui doivent le plus rapidement sortir ou déborder des carcans administratifs où des conventions instrumentales avec les seuls opérateurs spatiaux risquent de les confiner.

CONCLUSIONS GENERALES

Pour clore de manière brève ces longs développements sur les 5 thèmes d’analyse comme contribution à l’évaluation sociale des impacts attendus du programme VSB, nous voudrions attirer l’attention sur 3 pistes décisives. Elles portent sur la conception et gestion des projets, sur la nécessité de s’inspirer du principe de précaution appliqué à l’activité économique, et sur le principe de responsabilité appliqué à l’action sociale.

Conception et gestion des projets

Différents niveaux doivent ici être distingués car *VSB* est avant tout un ensemble de projets assez disparates, dont certains sont des opérations en cours non modifiables alors que d’autres, encore flexibles ou encore à venir, pourraient prendre de nouvelles orientations.

Un travail appuyé sur l’information, ce que signifie « informer », quand, sur quoi et comment informer - apparaît à l’évidence comme la priorité majeure et comme un des dénominateurs communs qui pèsera le plus lourd dans la balance. Cela signifie une réflexion à la fois sur ce qu’il faut absolument communiquer tant au niveau programme VSB qu’au niveau des projets. Mais cela signifie aussi que l’information doit être étudiée *pour ne pas générer d’effets d’annonce indésirables*, autrement dit, elle ne doit pas s’arrêter à des généralités et doit veiller de très près au vocabulaire utilisé et au sens que les gens pourraient donner aux messages. Elle doit donc naviguer entre corrections des carences d’information et prudence face aux excès des effets d’annonce.

Un travail différentiel d’optimisation des opérations en cours et d’efforts de transformation des processus de conception. Dans la plupart des projets déjà lancés subsistent des marges de manœuvre souvent déterminées par la bonne volonté des opérateurs et décideurs : il est en effet rare que les pressions externes politiques ou autres ne laissent pas certaines flexibilités utiles pour corriger ce que ces projets pourraient avoir comme conséquence négative, notamment sur le plan des activités économiques et de la génération de revenus. Pour ceux où aucune flexibilité n’existe, il serait sans aucun doute nécessaire d’arriver à en évaluer, *ex ante*, les conséquences inévitables et monter alors des projets destinés à compenser ces effets négatifs. Enfin, pour les projets à venir, ils devraient avoir parmi leurs objectifs explicites de mieux répondre dès l’origine à l’hétérogénéité des demandes et en particulier, offrir des réponses à la demande spécifique des plus pauvres et à des exigences de « calage » par rapport aux impératifs de développement socio-économique.

Quelles que soient les précautions prises en amont, la ***réalisation des projets peut révéler des décalages imprévus qui peuvent aussi mettre en difficulté le projet et son opérateur***. Les manières habituelles de faire s’arrêtent le plus souvent à la résolution des problèmes du seul point de vue de l’opérateur. Si la régulation des contradictions entre produits offerts et demande trouve assez facilement une issue en laissant faire le marché et en répondant à la pression des autres couches sociales, elle n’en laisse pas moins entier le problème de la résorption des bidonvilles. Il serait donc logique que les projets s’intéressent à ce qu’il advient réellement de cette question : ***la mise en place de procédures d’évaluation rapide et pendant la réalisation du programme apparaît à cet égard comme une exigence minimum***⁵⁸.

⁵⁸ Rappelons que lors des débats du 9 Mai 2005, plusieurs participants ont souligné la nécessité *d’évaluer tout de suite* – plus donc par un dispositif de suivi évaluatif que par un *ex post* tardif- les premiers programmes initiés par VSB car leur crainte, face à la reconduction des méthodes de conception et de mise en œuvre antérieure, était la duplication des échecs antérieurs.

Enfin, *tant dans le projet qu’autour de ce dernier*, l’ensemble des constats sur les différents thèmes renvoient de manière convergente sur le besoin de gouvernance cohérente avec des règles *a minima* basées sur des normes reconnues ou appropriables par les habitants.

Du principe de précaution appliqué à l’activité économique

Le contexte économique – avec le peu de perspectives d’emploi qui semblent s’offrir- et le type de redistribution, avec, notamment, les inégalités socio-économiques importantes qui marquent le fonctionnement de la société urbaine ne nous paraissent pas suffisamment intégrés comme *données d’ajustement réalistes* dans la plupart des projets en cours. Il y va donc là de l’application, à divers niveaux, d’un *principe de précaution* élémentaire, très fortement tourné vers la protection, la sécurisation et la régulation d’activités, largement « informelles », qui apparaissent indispensables à leur vie ou survie quotidienne : de manière directe –quand ils en sont les tenanciers- ou indirecte –quand ils bénéficient de certaines retombés (salarial, prestations, « débrouilles » ponctuelles, ou marché plus « accessible » comme consommateur). La question de l’accès –régulé- à l’espace public des commerces informels devrait figurer à l’agenda des débats politiques, car le jeu de chasse à l’homme, de confiscation des denrées ou des moyens de travail, alternant avec des « tolérances », monnayées ou non, est un vrai non-sens économique et une bombe à retardement social.

Ce principe de précaution, version minimale, doit, dans le cadre de certains projets VSB et dans les perspectives des nouveaux programmes de développement social récemment initiés au Maroc (PDST et INDH) *monter en puissance*. Se pose notamment la question de *l’amont des projets* où les précautions doivent porter sur des actions pensées en antériorité des interventions spatiales ainsi que sur un véritable travail de « préparation » développemental (incluant des formations et des réflexions pragmatiques, et « pensées » par site sur les liaisons formation/emploi).

Enfin, *l’absence de filet social et le caractère éminemment fragile de la solidarité familiale, obligent à approcher de manière plus fine les questions de solvabilité et de solvabilisation*. De la réflexion sur la protection des ressources existantes –qui est loin d’être garantie dans les projets actuels- à celle de l’aide au développement des capacités économiques et financières des ménages, on est aussi conduit à affronter la question de l’insolvabilité totale et de la manière dont les projets peuvent affronter la question du rejet inéluctable d’un pourcentage certes variable selon les projets –mais rarement inférieur à 10-15%- de ménages.

Du principe de responsabilité appliqué à l’action sociale

Mener une politique d’habitat très social ne garantit pas automatiquement que l’on atteigne les objectifs sociaux fixés. Malgré les nombreuses évaluations existantes, cette « maxime » n’a pas encore suffisamment produit d’effets en termes de décisions. En cela, la crainte, ouvertement exprimée par certains bidonvillois, *d’avoir à affronter une situation plus difficile après intervention qu’avant*, rejoint d’une certaine manière les craintes exprimées par certains responsables du Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme. L’introduction d’une prise en compte du social a pour objectif évident de réduire l’incertitude attachée aux résultats des actions entreprises.

Entreprendre la tâche de « réformer » socialement les projets de résorption des bidonvilles peut ainsi apparaître *a priori* comme une activité totalement bénéfique. Nous espérons avoir sensibilisé, à travers les divers constats tirés de l’exploration des différents thèmes, à l’idée que cela n’avait rien d’évident et que des conditions générales de cohérence interne (aux projets) et externe (environnement où baigne le projet) étaient requises pour ne pas générer autant de dégâts que de bénéfiques. Il en ressort clairement quelques principes généraux d’action qui devront avoir leurs traductions concrètes en méthodologies et en plans d’action.

La spécificité et une grande clarté des objectifs de l’action sociale à entreprendre par projet apparaissent ainsi comme des conditions impératives devant prélude à toute décision d’action. Elles ne devraient pas relever d’une expertise sociale isolée mais faire l’objet d’un diagnostic partagé, sans lequel aucune convention entre opérateur social et spatial ne devrait se conclure. Ce diagnostic partagé devrait entre autre comporter une évaluation *ex ante* des éventuels effets négatifs pour proposer d’y faire face. **La raison pour laquelle ce diagnostic ne peut avoir lieu actuellement tient pour une large part au fait qu’on ne voit pas à quel acteur ou décideur adresser les résultats d’une telle évaluation.** Il y a donc à réfléchir sur la « destination » de ces mises en garde et suggestions de correctifs ou palliatifs.

La compatibilité entre types d’action entreprises, marges de manœuvre réelles du projet spatial et contexte social devrait ensuite être testée : si l’absence d’expériences récentes suffisamment clairement évaluées rend difficile aujourd’hui une quelconque « rapidité » et efficacité de ce type de « test », on peut penser qu’avec la montée en puissance du programme, la maîtrise des types de situation et le diagnostic qu’elles inspirent permettront d’y répondre. En attendant, un effort méthodologique et une capitalisation des effets intentionnels et non-intentionnels des actions menées constituent des investissements incontournables. Cette « compatibilité » touche aussi les compétences collectives – organisationnelles ou autres- des habitants et elle devrait tenir davantage compte des potentiels locaux existants et « construire » à partir de ces derniers plutôt que d’imposer des modes organisationnels auxquels les habitants ne peuvent adhérer. Il faut néanmoins aller plus loin. Il serait opportun d’évaluer dès à présent ***les quelques expériences d’accompagnement social*** qui se sont déjà déployées et d’analyser leurs acquis ainsi que les obstacles et freins à leur mise en œuvre.

La montée en puissance des actions d’accompagnement social, ou apparentées, continue à être freinée ***par l’absence ou l’inadéquation partielle des ressources humaines disponibles ainsi que par les hésitations au niveau des modalités d’interaction entre partenaires, voire des coalitions d’acteurs.*** Le premier type d’obstacles mérite d’être pris bien plus au sérieux qu’il ne l’est aujourd’hui, car au-delà des constats –unanimes- et de l’estimation des besoins –non faite mais considérée comme immense par tous- finalement peu de choses se passent et les acquis sont faibles. C’est donc une priorité. Le second est évidemment plus compliqué : les coalitions d’acteurs semblent aujourd’hui pétries de bonnes intentions ...lesquelles s’évanouissent aux premiers obstacles concrets rencontrés sur le terrain et perçus, à tort ou à raison, comme mettant en péril les objectifs ou intérêts des uns et des autres. Les débats des 9 et 10 Mai 2005 ont fait apparaître la nécessité d’acteurs qui seraient aptes à coordonner, arbitrer, ou jouer le rôle de passeur ou de traducteur, et qui contribuerait ainsi à faire démarrer et évoluer ces partenariats d’un genre nouveau. Par ailleurs, l’ADS comme opérateur social actuellement le plus concerné analyse, comme facteur générant ce type d’obstacle, le fait que l’opérateur social n’est pas considéré comme un partenaire mais *comme un prestataire de services largement instrumentalisé* par les opérateurs spatiaux. On peut imaginer ce qu’il pourra en être des bureaux privés ou ONG qui seront forcément impliqués dans les mois et années à venir : n’ayant ni le statut ni la crédibilité ni l’autonomie qu’offre un établissement public, ils risquent de n’être écoutés que lorsque leurs apports s’inscriront dans les seuls objectifs de l’opérateur même si c’est au détriment des aspects sociaux.

Enfin, peu d’acteurs publics semblent conscients ***des dimensions symboliques*** complexes qui sont en jeu dans les interventions en bidonville. Nous avons insisté sur le rôle central des actions d’*implication active*, de *dé-stigmatisation*, de formation, d’action socioculturelle, autant de pistes d’action qui, pour certains observateurs, semblent totalement hors du champ des interventions actuelles. Les résultats présentés ici rappellent de manière utile que le rétablissement d’images positives et de régulations sociales et civiles, entre habitants et avec les acteurs en charge des projets et de la gestion urbaine, constitue une dimension fréquemment avancée par les habitants eux-mêmes. Il serait dommage de ne pas l’entendre.

Bibliographie

- Abouhane A., 1997, « Pouvoir communal et gestion territoriale », in : Sedjari A. (éd.), *La revanche des territoires*, Paris-Rabat, L’Harmattan-GRET.
- Adjali-Boumaza S., 2002, *Formation à la maîtrise d’ouvrage sociale. Note méthodologique et schémas d’accompagnement*, INAU, Rabat, document ronéoté, 17 p.
- Al Maouil, 2004 « La maîtrise d’ouvrage sociale : un état des lieux », n° spécial de la revue, n° 19-20, Rabat, 160 p.
- AMAPPE/Balenghien (dir), 1998 *L’entreprenariat féminin en milieu urbain et péri-urbain au Maroc*, AMAPPE, Rabat.
- Ameur M., 2000, « Les associations de quartier en milieu urbain » in Kharoufi, M., *Gouvernance et sociétés civiles : les mutations urbaines*, Editions Afrique-Orient.
- Ameur M. et Filali A., 1997, *Développement urbain et dynamiques associatives*, Rabat, PGU-ANHI.
- Ameur M., 1994, *Fès : l’obsession du foncier*, Tours, Fascicules de recherche d’URBAMA, n°25.
- Anglade, M.P., à paraître. « Le cimetière des carrossa à Casablanca, Maroc : espaces publics et répression », in *Espaces Temps, revue Internet*, à paraître en 2005
- Arrif A., 1991, *Le passage précaire*, Université d’Aix-Marseille, Thèse de doctorat en anthropologie.
- Benkirane R., 1993, *Bidonvilles et recasements : Mode de vie à Karyan Ben M’Sik*, Genève, Diplôme de l’Institut universitaire d’études du développement.
- Critique économique*, 2002, n° spécial : « Bilan du gouvernement d’alternance », n°8, (Rabat).
- Dansereau F., Navez-Bouchanine F., Safar-Zitoun, M., 1998, *Quelques leçons d’expériences de relocalisation d’habitants des quartiers précaires au Maroc*, Montréal, Villes et développement, Groupe interuniversitaire de Montréal, cahier n°11-95.
- Dansereau F., Navez-Bouchanine F. : *Gestion du développement urbain et stratégies résidentielles des habitants*, Paris, L’Harmattan
- El Aoufi N., 1992, *La société civile au Maroc*, Rabat, SMER.
- El Inani A., 1994: *Essai d’évaluation d’une opération de régularisation des quartiers clandestins menée par une amicale. Cas de Montfleuri, Fès*. Mémoire INAU, Rabat.
- El Maoula el Iraki A., 2002, *Des notables du Makhzen à l’épreuve de la « gouvernance »*, Rabat-Paris, INAU-L’Harmattan.
- ENDA MAGHREB, AMSSED, 1995, *Les ONG et la ville au Maghreb : de la prospective urbaine à l’action quotidienne*, Rabat.
- ENDA MAGHREB, 1999, Actes de l’atelier de réflexion sur la restructuration de l’Habitat à Karyan El Oued, Salé, les 18 et 19 février 1999, Rabat, document ronéoté.
- ENDA MAGHREB, 2004, Actes de l’atelier de restitution des résultats du diagnostic et présentation du plan d’accompagnement social, Juillet 2004, Rabat, document ronéoté.
- INAU, (Institut National d’Aménagement et d’Urbanisme), 1984, *Evaluation du premier projet de développement urbain : Douar Hajja-Mâadid*, Rabat, Institut National d’Aménagement Urbain.
- MATEUH (Ministère de l’Aménagement du Territoire de l’Environnement de l’Urbanisme et de l’Habitat), 1998, *Etude relative à l’évaluation de l’impact socio-économique des opérations de relogements des populations de bidonville*, Rabat,.
- MHEFP, Ministère de l’Habitat, de l’Emploi et de la Formation Professionnelle, 1997, *Etude sur la valorisation des projets de lotissement du Ministère de l’Habitat*, Rabat,
- MHU, DHSFAF (Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme, Direction de l’Habitat Social et des Affaires Foncières), 2003, a, *Maîtrise d’ouvrage sociale dans les projets de résorption de l’habitat insalubre*, Rabat, Mars, document ronéoté, 4 p.
- MHU, DHSFAF, (Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme, Direction de l’Habitat Social et des Affaires Foncières), 2003, b, *Etude d’identification sociale et spatiale des quartiers d’habitat insalubre. Canevas des termes de référence*. Rabat, Mars, document ronéoté, 7 p.

- MHU, DHSFAF, 2004, *Accompagnement Social des Opérations de Lutte contre l'Habitat Insalubre. Guide Méthodologique*, rédigé par Berra H. et Kourar S., Rabat.
- Navez-Bouchanine F., 2004,(dir) *L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales. Liban, Algérie, Maroc, Mauritanie*. Rapport de recherche, PRUD/ISTED, Paris.
- Navez-Bouchanine F., 2003, a « Les politiques urbaines au risque de la maîtrise d'ouvrage sociale » in INAU, *Les métiers de la ville*, INAU-L'Harmattan, Rabat-Paris, 2003
- Navez-Bouchanine F. 2003 b "Les chemins tortueux de la démocratisation des projets en bidonville » in *Espaces et Sociétés*, numéro 112, N° spécial *Ville et Démocratie*
- Navez-Bouchanine F., 2002a, *Les interventions dans les bidonvilles. Une évaluation sociale*, Rabat, Secrétariat d'Etat à l'Habitat, ANHI.
- Navez-Bouchanine F., 2002b, « Evolution de la prise en compte de la dimension sociale dans les interventions en bidonville sous le gouvernement d'alternance », in *Critique économique*, n°8, Rabat.
- Navez-Bouchanine F., 2000, « Compétences collectives, émergence de la société civile et intermédiation sociale dans la gestion urbaine », in Berry-Chikhaoui I. et Deboulet A. (éds), *Les compétences des citoyens dans le monde arabe*, Tunis, Paris et Tours, IRMC, Karthala et Urbama.
- Navez-Bouchanine F., 1991 "L'espace limitrophe: entre le privé et le public, un no man's land?" in *Espaces et Sociétés*, n°62-63.
- Navez-Bouchanine F., 1992 : « Autour du territoire urbain, la société civile ? » in N.El Aoufi, *La société civile au Maroc*, SMER, Rabat.
- Navez-Bouchanine F., 1994, " Initiatives populaires et développement urbain", Monde Arabe, Maghreb, Machreq, 1er trimestre 1994, Paris, La documentation française,
- Navez-Bouchanine F., 1987 "Place des populations dans les interventions de restructuration et de réhabilitation des quartiers d'habitat spontané" in N.Haumont et A.Marie, *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement*. L'harmattan, Paris.
- Rihani A., 1995 *Bidonville et assainissement. Eléments d'identification d'un projet d'amélioration en bidonville; cas de Karyan el Oued à Salé*, mémoire INAU, Rabat, 215p.
- SEH/DHSAF (Secrétariat d'Etat à l'Habitat, Direction de l'Habitat Social et des Affaires Foncières),
- 2002a, *Habitat insalubre au Maroc. Travaux préparatoires pour de nouvelles approches*, Rabat, Secrétariat d'Etat à l'Habitat, Direction de l'Habitat Social et des Affaires Foncières,
- 2002b, *Habitat insalubre au Maroc. Maîtrise d'ouvrage sociale dans les opérations de résorption*, Actes de l'atelier du 20 et 21 Mars 2001, Rabat, (Direction de l'Habitat Social et des Affaires Foncières).
- 2002c, Actes du colloque *Quel habitat pour demain ? Les pratiques émergentes pour les plus démunis*, gravure sur cd, Rabat.**
- 2002 d, Note relative au plan d'action de résorption de l'habitat insalubre « PARHI », Rabat, document ronéoté, 12 p.**
- USAID/ICMA (1992) "Review of ongoing USAID shelter sector activities in Morocco"
- Zaki L., à paraître, « La négociation collective d'une identité négative : la gestion du stigmate au bidonville » in Actes du colloque de Fès *La ville sur la ville Actions sur la ville existante et construction de la ville contemporaine*, colloque organisé par le Centre Jacques Berque, Mars 2003

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

- ANHI (2002) *Les interventions en bidonville au Maroc – Une évaluation sociale*, Rabat : Imprimat
- ADS (2004) *Monographie sociale du bidonville Douar El Kora*
- Al Omrane (2004) *La maîtrise d’ouvrage sociale au Maroc : un état des lieux*
- AREA (2005) *Enquête socio-économique- Diagnostic et Analyse de l’état des lieux du Douar Ouled Maaza*
- Baker, J. (2005) *Integrated urban upgrading: the experience of Ribeira Azul, Salvador, Brasil – Poverty and Social Impact Analysis* World Bank
- Benyahia, M.N. (1999) *Journal d’un architecte – Réflexions sur le développement urbain de la ville de Meknes*, Rabat : Imp. El Maarif al Jadida
- Bonyabancha, S. (2005) *Baan Makong : going to scale with “slum” and squatter upgrading in Thailand* in Environment and Urbanization, Vol. 17, n.1, April 2005
- DHSAF (2004) *Etude relative à la résorption de l’habitat insalubre – redéfinition des méthodes d’intervention – Synthèse générale*
- Haut Commissariat au Plan, Direction de la Statistique (2002) *Enquête Nationale sur la Consommation et les Dépenses des Ménages 2000/2001*
- Ministère de l’Aménagement du Territoire, de l’Environnement de l’Urbanisme et de l’Habitat Secrétariat d’Etat à l’Habitat (2000) *Convention nationale – Pour la lutte contre l’habitat insalubre*, <http://www.seh.gov.ma/Habitat%20Insalubre/charte%20nationale/Atelier%20foncier.pdf>
- Ministère de l’Aménagement du Territoire, de l’Environnement de l’Urbanisme et de l’Habitat Secrétariat d’Etat à l’Habitat (1999) *Etude relative aux aspects financiers et fiscaux du financement du logement au Maroc*
- Ministère de l’Habitat (1997) *Etude sur l’aménagement des terrains résidentiels pour le développement de la promotion immobilière*
- Ministère de l’Habitat, de l’Emploi et de la Formation professionnelle (1997) *Etude sur l’aménagement des terrains résidentiels pour le développement de la promotion immobilière*
- Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme (2001) *Exploitation des données sur le logement dans les recensement généraux de la population et de l’habitat de 1982 et 1994 – Synthèse des résultats*
- Ministère de l’Habitat et de l’Urbanisme *Etude Identification Sociale – Bidonville Dayday, Rapport Final*
- Ministère Délégué Chargé de l’Habitat et de l’Urbanisme (1998) *Etude sur l’aménagement des terrains résidentiels pour la promotion immobilière*
- Navez-Bouchanine, F. (1997) *Habiter la ville marocaine*, Paris : L’Harmattan

Navez-Bouchanine, F. (2005) *Gestion Du développement urbain et stratégies résidentielles des habitants* Paris : L'Harmattan

United Nations Human Settlements Program (2003) *The challenge of slums: global report on human settlements*, London: Earthscans Publications

UN Habitat (2004) *Urban-rural linkages – An annotated bibliography*,
http://www.unhabitat.org/whd/2004/documents/urban-rural_biblio.pdf