

La question du logement en milieu urbain

<i>Délimitation du champ de la réflexion</i>	157
1. Évolution des interventions publiques	157
2. La situation actuelle	161
2.1. Caractéristiques de la production	161
2.1.1. Une production de logements insuffisante	161
2.1.2. Un secteur de production hétérogène	162
2.1.3. Faiblesse de la production publique	162
2.2. Évolution de la demande	163
2.2.1. Accroissement des ménages urbains	163
2.2.2. Revenus, accessibilité et financement	163
2.2.3. Coût d'accès à la propriété élevé et recul du secteur locatif	164
2.3. Les formes de régulation du marché du logement	165
2.3.1. Développement de l'insalubrité dans les bidonvilles	166
2.3.2. Progression de l'habitat non réglementaire	166
2.3.3. Rôle important du parc existant	167
2.3.4. Les interventions publiques	169
2.3.5. Les obstacles à la politique du logement	170
3. Les priorités	171
3.1. Implication de l'État	171
3.2. Accroissement de l'offre en logement par l'aménagement foncier	172

3.3. Gestion du parc existant	172
3.4. L'intégration de l'habitat non réglementaire	173
3.5. Programme prioritaire pour les zones à risques et les constructions menaçant ruine	173
3.6. Traitement des bidonvilles	173
3.7. Extension et adaptation du système de financement	174
3.8. L'inscription de la question du logement dans le cadre d'une politique de la ville	175

FATHALLAH DEBBI

Délimitation du champ de la réflexion

Le logement constitue un enjeu économique et social important, pour les entreprises et pour les ménages. C'est un produit spécifique différent des autres biens mis sur le marché par l'importance des investissements, la sensibilité du secteur à la conjoncture économique qui en détermine le rythme de production et les conditions d'accès pour le plus grand nombre.

L'enjeu essentiel du logement se situe en milieu urbain, qui pose aujourd'hui des difficultés au niveau de l'accès particulièrement pour les ménages à faibles revenus. Le Maroc étant engagé depuis plusieurs décennies dans une croissance urbaine accélérée alimentée par un exode rural durable, la question du logement est prioritairement une question urbaine, car le logement en milieu rural est lié à l'unité d'exploitation agricole et se pose davantage en termes d'accès aux infrastructures et aux services de base (eau, électricité, pistes, routes, enseignement et santé) qu'en termes de construction de logements.

Le savoir faire local et les conditions d'exploitation favorisent l'auto production du logement en dehors des règles du marché. Par ailleurs, la diversité des contextes et les spécificités locales, excluent toute généralisation de modes d'intervention. Les rares tentatives d'interventions publiques dans le logement en milieu rural ont d'ailleurs très vite montre leurs limites et leur inefficacité (village pilote, programme de l'habitat rural). Dans tous les cas, les exigences de développement du milieu rural ne portent pas prioritairement, aujourd'hui, sur la construction de logements, ce qui ne doit pas signifier absence d'interventions publiques en milieu rural.

En milieu urbain, le logement social occupe une place importante dans la réflexion et dans l'action. C'est une composante difficile à dissocier de l'ensemble de la production du logement et qui reste articulée aux autres segments dont chacun présente des caractéristiques propres mais l'ensemble est régi globalement par les règles du marché qui déterminent les conditions de production et d'accès et ces règles opèrent à l'échelle de chaque agglomération. Ainsi, une offre insuffisante dans un segment se répercute nécessairement sur les autres et les plus bas revenus sont les moins bien servis.

L'évaluation de l'expérience marocaine au cours des dernières décennies permet de dégager des enseignements susceptibles d'éclairer la situation actuelle.

1. Évolution des interventions publiques

Le Maroc a accumulé une grande expérience en matière d'intervention dans le logement en milieu urbain, aussi bien dans la production de logements que de l'aménagement foncier dont une partie est destinée à la résorption des bidonvilles.

Dans ce dernier volet en particulier, diverses réponses ont été apportées au cours des cinq dernières décennies. Les stratégies d'intervention adoptées s'inscrivaient dans des contextes socio-économiques qui en ont déterminé les objectifs et les moyens. Ces contextes ont enregistré des changements profonds sur des cycles longs et une certaine continuité dans les cycles courts. Toute tentative de périodisation ne peut donc être qu'indicative, car chaque période est porteuse des changements qui vont s'opérer ultérieurement

et l'impact des changements de contexte sur les politiques de logements ne sont ni immédiats et ni homogènes.

Partant de ces préalables, on peut considérer que la fin de la période du protectorat correspond, pour des raisons multiples,¹ à la première intervention massive et coordonnée dans le secteur de l'habitat. Ecochard introduisait le concept d'habitat pour le plus grand nombre « celui qu'on doit réaliser en grande partie avec l'aide de l'État et au moins prix, rapidement, sans rien sacrifier de ce qui est nécessaire à l'hygiène et au confort minimum des habitants »². La trame de 8X8 destinée à un habitat minimum horizontal devait également être évolutive et destinée à servir de tissu cellulaire pour les nouvelles cités marocaines.

Ce qu'on retiendra de cette période c'est le caractère interventionniste de l'État dans le logement, l'implication financière et opérationnelle du secteur public, des préoccupations de délai et de coût pour faire face à la rapidité de la croissance, des réalisations importantes qui ont façonné des secteurs entiers des périphéries des grandes villes confrontées à l'extension des bidonvilles.

Mais au delà des réalisations physiques, qui malgré leur importance, sont restées en deçà des besoins, la réflexion menée dans le secteur de l'Habitat comme dans celui de l'Urbanisme ou de l'Aménagement du Territoire a marqué profondément les interventions ultérieures.

Ainsi la trame 8X8 a servi de modèle d'organisation de l'unité de bâti et des secteurs urbains. Elle a longtemps constitué la référence, plus ou moins explicite, des stratégies menées ultérieurement.

Le projet de conurbation Rabat-Casablanca fondée sur deux pôles reliés par l'autoroute date également de cette période. Il sera le précurseur de la réflexion menée en aménagement du territoire sur le rôle locomotive de cet axe dans le développement du pays.

Au lendemain de l'indépendance, le Maroc était confronté à plusieurs défis posés par la rapidité de la croissance urbaine et l'insuffisance des ressources pour faire face à l'ampleur des besoins.

Exode rural important et diffusion du fait urbain à travers l'ensemble du territoire national vont caractériser les deux décennies 60 et 70. L'accélération de l'urbanisation pendant cette période s'est accompagnée du développement de l'habitat non réglementaire et des bidonvilles dans un contexte où l'intervention de l'État dans l'urbain était relativement limitée. La priorité à l'époque, définie à travers le plan de développement économique et social de 1968-72, était accordée au monde rural alors qu'en milieu urbain, seules quelques opérations ponctuelles de résorption de bidonvilles ont été financées par le budget de l'État. Le phénomène s'est alors amplifié : la population des bidonvilles a enregistré un accroissement de 12 % entre 1968 et 1972 contre un taux estimé entre 7 et 10 % entre 1944 et 1972.

Dans le plan suivant 1972-77, l'État s'est engagé financièrement dans le logement urbain, mais cet engagement n'était pas prioritairement orienté vers les catégories les plus pauvres. Plusieurs mesures ont été prises dans le sens de développer la promotion immobilière (mobilisation des réserves foncières publiques, incitation à la promotion immobilière privée, mise en place des ERAC, création du FNAET). L'intervention dans le bidonville était limitée à quelques expériences d'équipement différé (les ZEP, trames sanitaires et trames sanitaires d'accueil) toutes inspirées de la trame Ecochard.

Face à l'accroissement des besoins et des difficultés à mobiliser des ressources affectées au secteur de l'habitat, les interventions ont pris des formes sommaires dictées souvent par des préoccupations sécuritaires et par les restrictions budgétaires :

– La méthode « d'encerclement » des bidonvilles consistant à les entourer de quartiers d'habitat économique, destinés à éviter leur extension, mais également à favoriser leur résorption. Plusieurs exemples ont

1. Lutte pour l'indépendance, tensions sociales et crises urbaines.

2. Casablanca, Roman d'une ville par Ecochard page 102.

révélé plus tard l'inefficacité de cette stratégie, car les sites se sont densifiés de l'intérieur et les nouvelles constructions des quartiers limitrophes ont été occupées par d'autres ménages.

- La restructuration et l'équipement sommaire des bidonvilles par l'aménagement de voirie coupe feu, des réseaux sommaires d'eau et d'électricité et des équipements collectifs (école et santé).

- La trame d'accueil, sous forme de terrains aménagés sommairement en lots de 35 m² et équipés de bornes fontaines, éclairage public de sécurité, drains d'évacuation des eaux pluviales et destinés à l'accueil des bidonvilles transplantés ou de nouveaux arrivants.

Chaque attributaire de lot transportait sa baraque ou sa nouala et payait un loyer à la municipalité. Cette expérience menée en particulier à Tabriquet à Salé a révélé très vite ses limites.

- La trame sanitaire améliorée sous forme de lots de 40 à 50 m² avec un logement embryonnaire comportant une pièce de 10 m², un point d'eau individuel; les attributaires payaient un loyer, le lotissement était équipé entièrement en assainissement, eau, électricité et voirie et en équipements collectifs.

En 1975 on affichait l'objectif d'une résorption intégrale, de tout le passif en matière de logement urbain, à l'horizon de 1987, en s'appuyant sur un nouveau fonds mis en place le FNAET (fonds national pour l'achat et l'équipement des terrains) alimenté par des avances du BGE, les remboursements des bénéficiaires et le préfinancement des tranches de revenus les plus solvables.

En réalité, l'impact de ces interventions sur le recul des bidonvilles s'est avéré relativement limité dans un contexte de forte croissance urbaine enregistrée.

Le plan triennal 1978-80, correspond au début de la crise économique et aux premières restrictions des ressources budgétaires destinées à l'habitat. Ce dernier, considéré comme un plan de transition traduit une prise de conscience du phénomène du bidonville et la difficulté à le résorber. De nouvelles démarches, visant davantage l'intégration des bidonvilles et de l'habitat non réglementaire, sont alors préconisées et trouveront un appui financier international notamment à travers les PDU (projet de développement urbain) financés par la Banque mondiale

Cette nouvelle démarche s'est imposée à partir de l'année 1980, dans un contexte marqué par la mise en œuvre du PAS et la réduction des ressources financières destinées aux secteurs sociaux. Le plan 1981-85 reconduit la stratégie des PDU par l'engagement de deux projets à Kénitra et à Meknès avec l'appui financier de la BM, complété par un programme de résorption des petits et moyens bidonvilles.

La mise en œuvre de ces projets a buté sur des difficultés foncières, financières et organisationnelles qui ont fini par les rendre onéreux, ce qui a justifié plus tard l'abandon de cette stratégie et le retour à la résorption des bidonvilles par des opérations d'aménagement foncier.

Le tournant de ce changement apparaît en 1985 avec la création et le développement de la maîtrise d'ouvrage publique (l'ANHI spécialisée dans la lutte contre l'insalubrité, 1987 la SNEC dans l'aménagement et l'équipement des terrains, et la société Attacharouk créée pour résorber le grand bidonville de Ben Msik à Casablanca). La mise en place de ces organismes marque un changement dans la conception des opérations et dans leur financement. L'objectif affiché, vise la résorption des bidonvilles par des opérations d'aménagement foncier financées par les avances des bénéficiaires et subventionnées en partie par le BGE et par les produits de la péréquation des lots de promotion, mis sur le marché.

L'auto construction financée par les acquéreurs de lots devait permettre l'accès au logement. L'effort porté essentiellement sur les bidonvilles, a permis d'enregistrer un certain recul notamment dans les villes moyennes, mais très vite rattrapé par la forte croissance urbaine et la prolifération de l'habitat non réglementaire pour lequel aucune intervention n'était programmée.

À la fin des années 80, il est apparu clairement que le système de l'autoconstruction reposant sur le préfinancement par les acquéreurs, partiellement subventionné par le budget de l'État et par la subvention croisée (péréquation) présente des signes d'essoufflement. En réalité, il a constitué un palliatif aux restrictions

budgétaires, favorisant une compétition entre les OST sur les produits de péréquation parfois au détriment du programme de résorption, alors que par ailleurs le secteur privé était compétitif pour ces produits, malgré les avantages accordés aux organismes publics.

Le plan 1988-92 propose alors l'encouragement de l'initiative privée pour les opérations de promotions et la poursuite du programme de recasement des bidonvilles avec l'appui financier du BGE.

En 1991, un programme spécial de lutte contre l'habitat insalubre visant les deux principales composantes : le bidonville et l'habitat non réglementaire a été engagé (PSLHI) et dont la mise en œuvre, repose sur une politique conventionnelle associant les moyens de l'État, ceux des organismes publics et des populations concernées. Seule la moitié des opérations engagées ont été achevées à hauteur des subventions publiques accordées. Le retard enregistré tient à de facteurs multiples : non respect des engagements financiers des autres partenaires, faible taux de récupération des coûts auprès des attributaires, blocage foncier.

Parallèlement, l'État a encouragé le développement du partenariat avec le secteur privé à travers quelques conventions liant celui-ci à des opérateurs publics (ERAC), dans l'objectif de réaliser des programmes de logements ou d'achever des opérations engagées et bloquées à cause de difficultés financières.

En 1994 le programme de 200 000 logements est annoncé avec diverses mesures incitatives (financières, fiscales et réglementaires) visant à accélérer le rythme de production du logement.

Ce bref rappel historique permet de dégager, des constantes, des continuités et des ruptures dans les formes d'intervention publiques.

Les constantes :

- L'accroissement du déficit en logements résultat du décalage entre le rythme de production en constate augmentation, mais toujours en deçà de l'accroissement des besoins liés à la croissance urbaine.
- La persistance de l'habitat insalubre et la diversification de ses formes d'expression et de la volonté d'éradiquer en particulier les bidonvilles en repoussent à chaque fois l'échéancier.
- L'intervention publique avec des niveaux d'investissements et de subventions publiques accordées au secteur de l'Habitat, variable et sensible à l'évolution du contexte économique.
- L'expérimentation de plusieurs formes d'intervention mais insuffisante évaluation des retombés réelles sur le recul de l'insalubrité ni sur l'accès au logement pour le plus grand nombre. Il s'ensuit une certaine déperdition dans les efforts de réflexion et d'intervention. C'est ainsi qu'on revient sur des certains modes d'interventions qui ont révélé auparavant leurs limites.
- Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage publique spécialisée dans l'aménagement foncier et dans la construction de logements, mais ces structures sont subventionnées et certaines manquent de compétitivité par rapport à un secteur privé pourtant peu enclin à intervenir dans le social.
- Tout l'effort a porté exclusivement sur l'accès à la propriété comme seul moyen d'accéder au logement et de résorber le déficit.

La croissance urbaine enregistrée a tendance à s'infléchir, si au lendemain de l'indépendance le fait urbain était relativement limité à l'armature urbaine existante bien que diversifiée devrait faire face à un accroissement important de la population de 3,4 millions d'urbains en 1960 à 13,4 millions en 1994, soit 10 millions d'urbain en moins de 40 ans.

Aujourd'hui l'armature urbaine est consolidée, et malgré le sous équipement en infrastructure enregistré, elle présente suffisamment d'inertie pour résister aux transformations à venir. À l'avenir celles-ci vont prendre des aspects plus qualitatifs que quantitatifs. Avec la transition démographique en perspective, l'exode rural se poursuit mais se diffuse de plus en plus dans l'armature urbaine, les villes vont être moins

confrontées à un afflux important de population, mais l'enjeu se déplacera vers les périphéries dont l'aménagement constituera le défi de demain.

2. La situation actuelle

La situation actuelle se caractérise par une inadaptation quantitative et qualitative entre l'offre et la demande en logements dont les expressions les plus significatives concernent le développement des bidonvilles, la progression de l'HNR et la dégradation du parc existant.

2.1. Caractéristiques de la production

La production de logements est en progression mais reste insuffisante par rapport à l'évolution des besoins. Elle est le fait d'un secteur hétérogène marqué par le poids de l'informel et une faible contribution du secteur public.

2.1.1. Une production de logements insuffisante

La production des logements autorisés a enregistré une croissance continue au cours des dernières décennies, mais reste globalement en deçà des besoins liés à la croissance urbaine.

Au cours de la période 1981-90, le nombre de logements autorisés s'élève à 523 600 unités et celui effectivement réalisés 419 000, soit une moyenne annuelle de 41 900 au lieu de 52 360 prévus initialement¹.

Au cours de la dernière décennie, le nombre de logements autorisés a évolué de 54 000 unités en 1993 à 89 000 unités en 2002 :

Alors que l'accroissement de la population urbaine enregistre un rythme régulier, l'évolution de la production des logements, bien qu'en constante augmentation, reste sensible à la conjoncture économique et aux mécanismes des marchés au niveau local.

La comparaison entre les besoins annuels liés à la formation de nouveaux ménages et les logements autorisés et réellement construits indique une insuffisance de la production du secteur réglementaire. Le taux de couverture des besoins se situe autour de 74 % et varie selon les contextes urbains, avec toutefois des situations isolées de surproduction. Mais globalement à l'échelle nationale, ce déficit est important et ne prend pas en compte les besoins liés à la résorption du déficit existant qui s'amplifie et qui est estimé à 1,2 millions d'unités.

Ce déficit à l'échelle nationale devra être interprété localement en fonction de chaque contexte urbain là où les régulations s'opèrent et prennent des formes multiples :

- la production des logements dans le cadre des lotissements non réglementaires, les surélévations et les subdivisions non autorisées;
- la progression des bidonvilles et des autres formes d'habitat insalubre : l'habitat dégradé et vétuste dans

1. (Sur 100 logements autorisés 80 sont effectivement réalisés).

- les médinas, les nouvelles médinas, l'habitat dans des locaux non destinés au logement (garages, terrasses);
- le développement de la cohabitation et de l'entassement dans les logements.

2.1.2. Un secteur de production hétérogène

La question du logement en milieu urbain renvoie également aux caractéristiques des acteurs impliqués dans le processus de production et de circulation du logement et le rôle important du marché dans le fonctionnement global du secteur.

Le secteur de production du logement est inscrit dans son contexte économique et reste très sensible à l'évolution de la conjoncture. Il est marqué par le poids important des unités informelles (9/10 de l'ensemble) qui réalisent 80 % de la production aux dépens des entreprises organisées qui dans certains cas recourent à la sous-traitance.

En 2000, on dénombre 53 000 entreprises de construction dont 50 000 de type informel localisé ou non localisé, 1500 PME et quelques dizaines de grandes entreprises structurées.

Quatre groupes d'entreprises sont identifiés :¹

- des entreprises de taille réduite au nombre de 218 qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1 million de DH avec un effectif inférieur à 30 personnes,
- des entreprises de dimension moyenne (511) avec un chiffre d'affaires compris entre 2 et 5 millions de DH et un effectif compris entre 30 et 100 personnes,
- des entreprises de taille nationale (539) réalisant un chiffre d'affaires compris entre 5 et 50 millions de DH et un effectif compris entre 50 et 500 personnes,
- des entreprises de grande taille 65 avec un chiffre d'affaires supérieures à 50 millions de DH et un effectif supérieur à 500 personnes.

Les unités de production organisées sont concentrées en grande partie dans l'axe Rabat Casablanca qui regroupe 30 % des unités. Plus de la moitié des entreprises du secteur organisé (54,3 %) a été créé après 1990, et 54 % réalisent un chiffre d'affaires de moins de 5 millions de DH.

La réalisation des logements se répartit entre quatre filières de production² :

- la filière promoteur – entreprise organisée qui réalise l'ensemble de la commande publique de logements et une partie des logements en immeubles;
- la filière promoteur-tâcheron réalise une part de la production de logements en immeubles;
- la filière autopromoteur-tâcheron réalise la quasi totalité des habitations de type marocain et des villas;
- la filière autoconstructeur maallam réalise une grande partie de l'habitat non réglementaire.

2.1.3. Faiblesse de la production publique

La production réglementaire de logement est le fait de plusieurs intervenants :

- les organismes publics, dont la production avoisine les 5 000 unités par an³ (Entre 1985 et 1990 la pro-

1. Monographie du secteur de la promotion immobilière au Maroc DPI 2003.

2. Étude relative au processus de production et de développement du secteur de l'habitat au Maroc Rapport 6 DPI, 1994.

3. Étude du secteur de la construction au Maroc, volume 3 CIH 1992.

duction des organismes publics a atteint 41 100 logements dont 59 % réalisés par les OST du département de l'Habitat).

Depuis leur création jusqu'à la fin 2001, l'ensemble des OST ont achevé 83 920 logements, soit un rythme moyen de 5 000 unités, ce qui représente 6 % de l'ensemble des logements autorisés.

– les promoteurs privés au nombre de 793 dont 23 % localisés à Casablanca, 47 % opèrent dans le secteur de la construction et 40 % dans les lotissements.

55 % réalisent un chiffre d'affaires de moins 5 millions de DH par an et 26 % moins de 1 million de DH.

– L'autoproduction qui se réalise notamment dans les lotissements publics (362 588 lots achevés par les OST depuis leur création jusqu'à la fin 2001) dont on estime qu'ils ont généré 50 % des logements autorisés. Cette production concerne le secteur privé, organisé ou informel et intègre également l'autoproduction, des amicales et des coopératives.

2.2. *Évolution de la demande*

La demande en logement est déterminée par les besoins de la croissance urbaine. La demande sociale en particulier correspond à la différence entre les besoins liés à la formation des nouveaux ménages et la demande solvable.

2.2.1. *Accroissement des ménages urbains*

Le Maroc a été confronté au cours des 50 dernières années à une croissance urbaine rapide alimentée par un exode rural soutenu dans un contexte de sous équipement. La population urbaine a évolué de 3,4 millions en 1960 à 13,4 millions en 1994 soit quatre fois.

Le taux d'accroissement annuel moyen en milieu urbain a enregistré une baisse entre les deux périodes intercensitaires, (4,4 % entre 71 et 82 à 3,6 % entre 82 et 94), parallèlement le milieu rural a observé une tendance à la baisse de 1,5 % à 0,7 %.

En 2025, la population du Maroc atteindra le seuil de 40 millions dont 28 millions de citoyens.

Le poids des ménages additionnels évalué en 1994 à 109 000 ménages en milieu urbain, atteindra 144 000 pour la période 2002-2007 et 170 000 à partir de 2012. Ces chiffres donnent la mesure des efforts nécessaires pour répondre aux besoins de la croissance urbaine sans compter le déficit en logement accumulé et celui lié à la résorption de l'insalubrité.

2.2.2. *Revenus, accessibilité et financement*

Le financement du logement constitue un élément déterminant de toute stratégie d'intervention. La contribution du secteur bancaire au financement du logement au Maroc est relativement limitée. L'autofinancement représente 80 % des logements réalisés. Les difficultés d'accès au financement pour les ménages s'expliquent par l'étroitesse du marché financier, la pénurie des moyens financiers à long terme destinés au secteur et par l'inadaptation des produits par rapport aux profils socio-économiques des ménages. La réorganisation du système de financement dépendra du niveau d'accroissement des ressources destinées au secteur et des mécanismes mis en place pour adapter les produits aux profils des ménages à moyens et faibles revenus dans la perspective de l'amélioration de leur solvabilité.

Un système plus adapté favorisera l'accès au logement à une frange plus importante de ménages. Pour

autant, il est également admis qu'un système de financement aussi performant soit-il, ne peut pas résoudre des problèmes qui relèvent de la faiblesse des revenus ou de l'insuffisante production.

La question posée est de déterminer la part des ressources que l'économie marocaine est en mesure d'affecter, d'une manière régulière, au secteur du logement pour répondre aux besoins nés d'une forte croissance urbaine et pour résorber le déficit accumulé, sans porter atteinte à l'investissement dans les autres secteurs productifs.

Les obstacles à l'accès au crédit bancaire sont nombreux : les uns sont endogènes au système du financement lui-même, les autres relèvent des contraintes économiques.

La part des ménages urbains qui bascule de la demande solvable à la demande sociale dépend de plusieurs paramètres qui tiennent à l'évolution des coûts de production du logement, aux conditions de son financement mais également aux revenus des ménages qui constituent une variable déterminante dans l'évolution de la demande solvable.

Selon l'étude du CIH, déjà citée, la demande sociale en logements est évaluée à au moins 30 % des nouveaux ménages urbains sans compter que le déficit existant qui concerne une proportion importante de ménages à bas revenus qui sont logés dans les bidonvilles et en cohabitation.

Les données disponibles indiquent qu'au moins un tiers des besoins annuels en matière de logements concernent les revenus modestes (moins de 3000 DH par mois et sont estimés à 68 000 unités¹).

Par ailleurs, selon l'enquête nationale sur la famille (1995), la distribution des ménages urbains selon les groupes socioéconomiques révèle le poids des groupes « socialement marginalisé » et « vulnérable » qui représentent respectivement 9,87 % et 36,84 %². Elle montre également que la pauvreté et la population vulnérable à la pauvreté sont plus répandues en milieu rural qu'en milieu urbain, où ils sont localisés dans les petites et moyennes villes et dans les quartiers périphériques et sous équipés des grandes agglomérations qui offrent pourtant plus d'opportunités d'emplois et d'intégration.

Mais globalement, le champ de la pauvreté se rétrécit en fonction du développement du potentiel économique, et l'accès aux infrastructures et aux services sociaux constitue un facteur déterminant de son recul.

2.2.3. Coût d'accès à la propriété élevé et recul du secteur locatif

Toutes les politiques poursuivies ont mis l'accent sur l'accès à la propriété (logement ou lot) pour répondre à l'accroissement de la demande en logements. Le secteur locatif public a été abandonné depuis les programmes initiés par la CIFM (période d'Ecochard). Les coûts de maintenance dépassaient les loyers, remettant en cause globalement la viabilité de la gestion du parc.

Les données disponibles indiquent que la tendance à posséder un logement est plus dominante chez les ménages des groupes défavorisés, vulnérables et moyens que chez les groupes aisés, mais l'accès à la propriété pour ces groupes, se réalise également dans un cadre informel (bidonville, l'HNR).

Ces tendances s'expliquent par l'accroissement et la diversité de l'offre en logements et le dynamisme enregistré notamment dans les quartiers d'HNR mais également par les modalités d'accès à la propriété dont moins d'un tiers (30 %) se fait par héritage chez les ménages des groupes défavorisés (marginal et vulnérable).

Partout le coût d'accès à la propriété du logement reste relativement élevé et enregistre un accroissement supérieur à l'évolution du niveau de vie.

L'étude réalisée par le CIH en 1991³ montre que le coût moyen des logements a évolué plus vite que le

1. Programme de 200 000 logements, propositions de solution, Ministère de l'Habitat Sept. 1994.

2. Populations vulnérables : Profils sociodémographiques et répartition spatiale CERED.

3. L'étude du secteur de la construction volume 3 CIH en 1991.

revenu des ménages. Le ratio était en moyenne de 3,5 en 1970, 4,1 en 1985 et 4,4 en 1991¹. En 1999, ce ratio atteint 9,2 à Rabat.

Le coût élevé pour l'accès à la propriété du logement ne favorise pas pour autant le secteur locatif constitué de plusieurs segments² :

- le premier est relatif aux immeubles loués par les particuliers et s'adresse aux revenus moyens et supérieurs. L'existence d'un parc vide, (en grande partie des appartements), est révélatrice des difficultés enregistrées par ce segment, liées au risque de la location ;
- le second est relatif au logement autoproduit, que ce soit dans le cadre des lotissements autorisés ou dans l'HNR, ce segment qualifié de location domestique, de loin le plus important, enregistre un dynamisme qui tient à la diversité des offres (logement ou fractions de logement) et au statut de la location où le propriétaire cohabite souvent avec le locataire ;
- la location dans le parc des anciennes et nouvelles médinas qui servent souvent d'étapes pour les locataires dans leurs itinéraires résidentiels.

Globalement le pourcentage de ménages locataires est en retrait sous l'effet de plusieurs facteurs (impact de la législation sur les loyers, rétentions de logements construits, hausse de loyers, coûts et délais des conflits), alors que la part des propriétaires est en augmentation constante (40,9 % en 1982, 48,5 % en 1994 et 62,3 en 2000), mais ces pourcentages regroupent en fait tous les types de logements y compris les bidonvilles et l'HNR.

Le marché locatif remplit une fonction importante pour de nombreux ménages permettant l'accumulation de l'épargne avant l'accès à la propriété. Sa dynamisation constitue un levier important pour améliorer la fluidité des marchés et répondre à une large demande qui ne peut être satisfaite exclusivement par l'accès à la propriété.

À l'avenir la question du logement locatif risque de constituer un facteur de blocage pour le fonctionnement des marchés notamment dans les grandes agglomérations déjà confrontées à la persistance d'un taux élevé de cohabitation, aux logés gratuitement et à la progression de l'habitat insalubre.

2.3. Les formes de régulation du marché du logement

La question du logement ne peut pas être élucidée en dehors de la prise en compte des mécanismes des marchés et ceux-ci opérant à l'échelle locale des villes et des agglomérations. L'inadéquation quantitative et qualitative entre l'offre et la demande enregistrée à l'échelle nationale prend une signification particulière dans chaque contexte urbain.

Si globalement le déficit est comblé par la progression de l'habitat non réglementaire, du bidonville, et la cohabitation dans le logement, l'ajustement entre l'offre et la demande en logements prend des formes spécifiques à chaque contexte urbain : prédominance de l'HNR dans les villes du nord, importance des bidonvilles dans les centres urbains de l'axe Casablanca Kénitra, mais partout le parc existant assure un rôle déterminant dans la régulation du marché.

1. Ce ratio indique qu'en moyenne un ménage doit consacrer l'intégralité de ses revenus pendant une période de 4,4 ans pour accéder à un logement.

2. Étude relative aux aspects financiers et fiscaux du financement du logement au Maroc Phase proposition DPI 1997.

Paradoxalement la progression de l'insalubrité ou le développement de l'habitat non réglementaire peuvent cohabiter avec une offre abondante en lots équipés mais qui restent non valorisés pour des raisons qui tiennent à des blocages dans l'apurement des opérations (fonciers, financiers ou autres) mais également à la faible solvabilité du marché.

2.3.1. Développement de l'insalubrité dans les bidonvilles

Il faudra différencier entre les différentes formes d'insalubrité : le bidonville qui constitue la forme la plus visible dans le paysage urbain, ne doit pas masquer les autres formes d'insalubrité, diffuses ou localisées. L'ensemble constitue une première expression de l'inadéquation entre l'offre et la demande en logements en milieu urbain.

Si les données sur l'évolution des bidonvilles sont relativement précises (le bidonville a évolué de 160 000 ménages en 1992 à 260 000 ménages en 2001 dont plus de la moitié concentrée dans l'axe Kénitra Casablanca), les autres formes d'insalubrité sont encore difficilement quantifiables. On note toutefois les données relatives à l'occupation des terrasses (70 267 unités) et des sous-sol pour un usage d'habitation (12 074)¹.

La question de l'habitat insalubre renvoie aux critères de détermination du degré d'insalubrité ou d'exigences minimales d'habitabilité. Cela concerne le logement comme espace privé mais également son environnement déterminé, par le niveau d'accès aux équipements et aux services de base.

La question renvoie à l'état du parc logement et de son occupation à un moment donné et aux conditions de son évolution. Dans ce sens, l'insalubrité est également le produit d'un processus de transformation du parc logement lié à son vieillissement, son déclasserement social ou son renouvellement. Cela veut dire qu'un logement salubre au départ, peut évoluer vers des formes d'insalubrité par dégradation faute d'entretien ou sur-occupation. Plus la pression de la demande est forte, plus elle s'exerce sur l'état du parc, ce qui précipite sa dépréciation et son déclasserement social.

Mais paradoxalement une stratégie orientée exclusivement sur la construction de logements neufs ne se traduit pas forcément par le recul de l'insalubrité, car l'offre en logement neuf notamment pour l'accès à la propriété s'adresse d'abord à des ménages déjà logés dans des conditions et des statuts certes en attente d'amélioration, mais qui sont généralement solvables.

Les ménages nouvellement constitués, nombreux dans un contexte de croissance urbaine rapide, doivent passer par des itinéraires résidentiels qui peuvent prendre des formes multiples, de la cohabitation, entassement avant d'accéder à la propriété ou au logement neuf. Ce processus de filtrage permet de libérer des logements souvent déclassés et dans certains cas versés dans l'insalubrité.

De ces développements, on peut considérer qu'une partie de l'insalubrité est le reflet de la pauvreté en milieu urbain et de l'incapacité financière des ménages à accéder à un logement décent et l'autre partie de l'insalubrité est le résultat des transformations qui s'opèrent dans le parc logement sous la pression du marché et qui peuvent être exacerbées par la pénurie ou l'insuffisance de l'offre en logement.

2.3.2. Progression de l'habitat non réglementaire

Cette appellation semble la plus proche de la réalité d'un secteur de production qui se réalise en dehors du cadre réglementaire, ce qui ne l'empêche pas d'être bien organisé. Il n'est ni un habitat clandestin, ni anar-

1. Enquête logement 2000 Synthèse des résultats, DPI SEH novembre 2001.

chique et encore moins intégralement insalubre. En dehors des constructions menaçant ruine, ou des sites présentant des risques (physique ou environnemental), la plupart des quartiers d'habitat non réglementaire présentent une qualité des logements comparables aux produits des lotissements économiques autorisés. La différence tient au degré d'équipement en infrastructures et en particulier la voirie et l'assainissement qui font défaut dans la plupart des quartiers d'HNR.

L'HNR est une forme de production spécifique « informelle » qui renvoie à une réalité économique et sociale, multiforme mais étroitement liés au reste de l'économie ; de ce fait, elle joue un rôle important qui est loin d'être transitoire, elle se reproduit en se transformant et en s'adaptant par rapport aux exigences du système économique.

Ce caractère informel ne doit pas dissimuler ni son dynamisme, aujourd'hui reconnu, ni sa forte articulation au système organisé de production du logement. Le marché des matériaux de construction et une partie des acteurs opèrent indifféremment dans les deux secteurs et de ce point de vue, l'HNR a servi d'amortisseur social pour l'accès aux logements pour une frange importante de la population mais également pour le secteur productif du bâtiment.

Les données disponibles indiquent une progression du phénomène qui révèle son dynamisme et son caractère durable. L'HNR a évolué de 354 000 ménages en 1993 à 520 000 ménages en 2001, et les projections les plus récentes estiment un accroissement annuel d'au moins 20 000 ménages¹.

Le niveau d'investissement réalisé dans les constructions montre que le phénomène de l'HNR reflète moins l'expression de la pauvreté que des rapports économiques et sociaux complexes autour de l'accès au sol urbain et au logement. Son développement ne peut exister que grâce à un consensus entre les acteurs sociaux directement impliqués dans le processus de production et à la tolérance, voire la neutralité bienveillante des gestionnaires urbains.

La question aujourd'hui est de savoir quoi faire de ce patrimoine qui abrite une part importante de la population urbaine et qui contribue à la régulation des marchés de logements.

2.3.3. *Rôle important du parc existant*

Le parc logement ne constitue pas un ensemble homogène. Il peut être différencié selon sa typologie, son état physique ou son statut d'occupation.

Le parc logement occupé à titre de résidence principale a enregistré un taux d'accroissement de 5,08 % par an entre 1994 et 2000 contre 4,37 % pour la période 82-94. Ces taux indiquent une relative amélioration des conditions d'occupation confirmée également par le recul, encore faible mais significatif, du taux de cohabitation. Ce dernier a enregistré un recul au cours des deux dernières décennies : (1,13 en 1982, 1,11 en 1994 et 1,09 en 2000)² ce qui confirme donc une relative amélioration des conditions d'habitabilité.

Le parc existant est confronté au poids important des logements vacants : 500 000 unités (491 753) soit 12 % du parc total à 58 % de type appartement, 65 % de standings moyens ou plus.

La question du parc vide interpelle d'abord par l'ampleur du phénomène et sa signification dans un contexte de déficit structurel en logements. Le chiffre doit être confronté au rythme de production annuelle (80 000 logements et au déficit existant 1,2 millions unités) même s'il est clair que tout le parc vide ne peut pas être mobilisé et introduit systématiquement et immédiatement dans le marché, une partie correspond à des logements achevés en attente d'affectation et d'autres à des résidences secondaires. Mais on peut

1. Étude sur l'identification des formes d'intervention en matière d'habitat non réglementaire. Direction de l'Urbanisme 2002.

2. (soit 109 ménages pour 100 logements) voir Enquête logement 2000 Synthèse des résultats, Direction de la Promotion Immobilière SEH novembre 2001.

noter toutefois que 40 % des logements vacants sont relativement neufs (construits entre 93 et 99) alors 49 % ont été construits 7 ans auparavant.

Sur l'ensemble du parc vide, 63 % sont proposés à la vente et 21 % à la location, mais ne trouvent pas d'acquéreurs.

L'ensemble du parc existant joue un rôle déterminant dans le fonctionnement du marché du logement. Les nouveaux ménages s'adressent en majorité au stock existant, libéré par ceux qui accèdent aux logements neufs. Ce processus de filtrage lié à l'amortissement du parc existant, permet en particulier aux ménages à faibles revenus d'accéder au logement.

A. La question du renouvellement du parc existant

Le renouvellement renvoie à la problématique du vieillissement du parc, à son évolution au regard du degré de son entretien et de sa maintenance mais également de son amélioration.

Les chiffres disponibles indiquent que 30 % du parc date d'avant 1970, 80 000 logements achevés entre 1912 et 1934, 45 452 unités achevées avant 1912 et deux tiers des constructions sont dans un état jugé plutôt négatif.

Si le parc récent représente 70 % du total, ce taux est variable selon les villes et les régions et les chiffres donnent la mesure de l'effort nécessaire pour préserver ce parc notamment dans les centres anciens, mais également dans le parc construit au cours de la période du protectorat et qui constituent deux composantes importantes du patrimoine architectural et urbanistique du Maroc.

La question appelle également dans certains cas des interventions en termes de renouvellement des tissus urbains. 74 % des constructions dans les villes n'excèdent pas deux niveaux ($R^0 + 1$), ce qui présente un potentiel important en termes de capacité d'accueil, si des mesures sont prises, (réglementations et incitations) favorisant des densifications et une meilleure optimisation de la voirie et des réseaux.

B. La dégradation des médinas

La question des médinas illustre une double problématique :

- celle d'un patrimoine historique à préserver en tant qu'ensemble urbain soumis à des transformations qui portent aussi bien sur le bâti que sur le contenu économique et social,
- et celle d'un parc logement dégradé qui contribue d'une manière spécifique au fonctionnement de l'ensemble urbain.

Les médinas évoluent dans leur contexte urbain et font l'objet d'interventions multiples et sectorielles qui accélèrent des transformations qui contribuent parfois à valoriser le cadre bâti mais le plus souvent à le dégrader.

Le recensement de 1994 indique une population de 684 700 habitants repartis dans les 12 médinas de plus de 10 000 habitants, mais de poids démographique variable. Il révèle une tendance au dépeuplement des centres anciens dont le rythme varie d'une médina à l'autre et d'un secteur à un l'autre à l'intérieur de chaque médina.

Globalement les médinas sont confrontées à des transformations qui touchent le bâti, les activités et le contenu social. Au processus de dégradation du bâti accéléré par le départ des couches aisées et la suroccupation des maisons traditionnelles soumises à des subdivisions et à la cohabitation, il faut ajouter l'appari-

tion de noyaux de bidonvilles (fondouks, et terrasses) et les surélévations non autorisées à l'intérieur des médinas.

Partout la fonction résidentielle recule face à la prolifération des activités commerciales et à l'extension des zones dégradées et des maisons en ruine.

Dans certains secteurs isolés, souvent les plus accessibles ou bénéficiant d'une qualité patrimoniale ou paysagère, on assiste à des reconversions en maisons d'hôtes réalisées en grande partie par des étrangers parfois dans le respect des typologies initiales mais le plus souvent selon des modèles sans rapport avec l'existant.

Ce phénomène qui prend de l'ampleur particulièrement dans certaines médinas, peut contribuer à la réhabilitation du patrimoine bâti et au rééquilibrage social des médinas. Il soulève cependant, dans certains cas, des difficultés de cohabitation des fonctions, des usages et des pratiques sociales et culturelles, ce qui appelle un encadrement par une réglementation appropriée pour préserver l'identité des médinas et gérer d'une manière efficiente la cohabitation.

2.3.4. Les interventions publiques

Les interventions publiques dans le secteur du logement contribuent à la régulation du marché. Elles prennent plusieurs formes et poursuivent plusieurs objectifs :

- le recasement des bidonvilles dans des opérations de lotissements équipés;
- la construction de logements et l'équipement de lots pour des couches à revenus moyens;
- plus récemment des opérations de restructuration des QHNR.

Le programme de construction, de l'ensemble des OST reste très limité et leur intervention a été essentiellement orientée vers l'aménagement foncier, à travers les lotissements : 362 158 lots ont été achevés dont la valorisation génère de nouveaux logements aussi bien pour l'accès à la propriété que pour la location domestique.

Mais il faut compter avec des rythmes de valorisation relativement lents (5 ans pour un taux de 90 % pour le (PRB) et 7 à 12 ans pour le (PGL). Dans certaines villes, le taux de valorisation atteint des niveaux particulièrement faibles, qui soulève des interrogations sur l'opportunité des opérations engagées.

Par ailleurs, l'aide publique destinée au secteur du logement prend plusieurs formes : la subvention directe du BGE à des programmes ou projets, la mobilisation de terrain du domaine privé de l'État ou du collectif, des dérogations par rapport aux dispositions urbanistiques, des incitations fiscales pour le secteur privé, des péréquations croisées.

L'ensemble de cette aide est dispersé, insuffisamment évalué, peu ciblé vers les ménages en fonction de leurs revenus et de leur situation économique et exclusivement orienté vers l'accès à la propriété. Il reste destiné à soutenir la production publique et privée dans le cadre de partenariat ou programme spécifique et non à solvabiliser prioritairement la demande. La seule aide orientée directement vers la demande concerne la bonification des taux d'intérêt mais ne profite que partiellement aux ménages à bas revenus.

Dans certains cas, l'aide apportée aux organismes publics pour produire des logements s'avère inefficace, puisque les coûts de production sont plus élevés par rapport à la production du secteur privé.

Au total, l'aide publique reste peu ciblée et on estime que seulement 25 % profite réellement aux couches défavorisées.

2.3.5. Les obstacles à la politique du logement

Les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des interventions publiques dans le secteur du logement relèvent de plusieurs registres qui concernent la définition des orientations stratégiques du secteur, mais également les limites des outils et des cadres opérationnels. Dans tous les cas, deux facteurs incontournables doivent être soulignés. Ils concernent la mobilisation des terrains équipés et l'accès au financement.

A. Les difficultés de mobilisation du sol à urbaniser

La diversité des statuts fonciers fait partie du patrimoine socio-culturel du pays et les réformes susceptibles de les moderniser ne peuvent s'inscrire que dans la durée. Par contre la mise en place d'outils opérationnels pour mobiliser le sol pour favoriser l'investissement ou répondre à la demande sociale, en particulier dans le secteur du logement, peut constituer un objectif réalisable dans le cadre des projets à venir.

Aujourd'hui la difficulté est de mobiliser la réserve foncière publique (terrain privé de l'État et collectif) là où la demande est la plus importante. Il ne suffit pas d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs sous prétexte qu'il y a des terrains publics disponibles ; encore faut-il s'assurer de l'opportunité de leur urbanisation au regard de la demande et des conditions de leur réalisation.

B. Le financement du logement au regard de son coût élevé

Le financement des programmes du département de l'Habitat et de ses OST est assuré par les avances des bénéficiaires et les subventions du BGE destinées aux opérations de résorption des bidonvilles complétées par les produits de la péréquation qui ont pris des proportions importantes dans les programmes engagés et constitué un palliatif aux fluctuations enregistrées dans le niveau de la subvention du BGE accordée au secteur.

Ce système de production et de financement a pu fonctionner tant que la demande solvable était importante ; mais il s'est très vite essouffé avec la saturation du marché en produits de péréquation et la concurrence du secteur privé. Plusieurs opérations sont achevées et ne sont pas valorisées et parfois même pas commercialisées.

Tant que les opérateurs financent les projets avec les avances du BGE et des bénéficiaires, le coût de production réel n'était pas suffisamment maîtrisé ; mais à partir du moment où le recours au financement bancaire s'est imposé pour les OST, la maîtrise des frais financiers devenait une préoccupation majeure. Certains projets dont le montage financier initial est équilibré se retrouvent en fin de parcours avec un déficit structurel lié à l'accroissement des frais financiers.

Les difficultés du financement concernent les infrastructures pour l'aménagement foncier notamment le hors-site et la construction de logements.

Le retard accumulé par les villes en matière d'infrastructures notamment dans les secteurs de l'assainissement et de la voirie soulève avec acuité la question des ressources nécessaires pour leur mise à niveau.

L'importance des investissements nécessaires pour le secteur de l'assainissement au regard des limites financières de la plupart des communes, implique un engagement soutenu de l'État et une optimisation des ressources affectées notamment par la mise en œuvre de mécanismes de partages et de récupération des coûts entre l'État, les collectivités, les concessionnaires de réseaux et les aménageurs.

Le recours à des concessionnaires privés pour la gestion des réseaux dans les grandes agglomérations permet la mobilisation d'importants capitaux pour l'investissement et de bénéficier du savoir faire technique et commercial. Ces moyens doivent être mis au service d'une politique de la ville définie en concertation avec les partenaires locaux et coordonnée par la puissance publique.

La question du financement est également présente dans le secteur de la construction où quatre loge-

ments sur cinq sont aujourd'hui autofinancés. Les perspectives d'extension du financement bancaire sont potentiellement importantes; leur réalisation nécessite une adaptation des produits à la réalité socioéconomique des ménages.

La contribution globale du secteur de financement bancaire s'oriente à 70 % vers deux types de constructions (Immeubles et villas) qui ne représentent que 29 % de la production de logements¹.

3. Les priorités

La question du logement constitue certes un enjeu majeur et une priorité pour l'action mais qui doit être placé dans le contexte du développement urbain.

C'est dans ce cadre, que de nombreux volets appellent des réponses adaptées et qui concernent notamment :

- des programmes spécifiques pour les zones à risque et les constructions menaçant ruine;
- la réhabilitation des médinas et des nouvelles médinas;
- la gestion du parc existant et la promotion du secteur locatif;
- des interventions adaptées dans les bidonvilles qui ne peuvent être réduites à des opérations de recasement;
- la prévention par l'aménagement foncier, par une mobilisation et une affectation optimales des terrains et un accroissement des ressources destinées aux financements des infrastructures;
- la mise en place de financement adapté pour l'accès au logement pour le plus grand nombre.

3.1. Implication de l'État

La question du logement en milieu urbain, et particulièrement pour le plus grand nombre, ne peut être laissée aux seules initiatives du secteur privé ou régie par les seules règles du marché. L'intervention de l'État est indispensable, mais cela ne doit pas se traduire par un État opérateur qui construit mais plutôt par le renforcement des fonctions de régulation et de facilitation.

L'engagement de l'État, y compris financier, est indispensable dans le secteur du logement. Il s'agit de régulation des marchés du logement, d'incitation à la production et d'aides ciblées pour faciliter l'accès au logement pour les faibles revenus. C'est davantage un rôle d'encadrement que d'opérateur, ce qui suppose une vision d'ensemble dans laquelle la question du logement est inscrite dans une problématique de développement, de planification et de gestion des villes.

Dans ce sens, la politique du logement fait partie intégrale de la politique de développement économique et social et ne peut en être dissociée.

L'expérience passée révèle les limites des interventions directes dans la production du logement à la fois sur le plan quantitatif que sur le plan de la compétitivité et d'adaptation des produits par rapports aux profils des ménages.

1. Rapport propositions et mesures, in Étude relative au processus de production et de développement de l'Habitat au Maroc.

3.2. *Accroissement de l'offre en logement par l'aménagement foncier*

Il faut accroître le rythme annuel de construction à 150 000 unités dans les années à venir pour répondre à la demande en logements et résorber progressivement le déficit accumulé. Cet objectif ne peut être atteint que par la mobilisation de tous les acteurs, en particulier les collectivités locales, le secteur privé et communautaire (associations, amicales).

Dans ce sens, il est nécessaire de diversifier les produits et mobiliser tous les modes de production en s'appuyant en particulier sur le système de l'autoproduction de logements qui reste économiquement et socialement adapté et moins coûteux pour l'État et la collectivité ; un logement autoproduit dégage d'autres unités pour la location.

L'accroissement de la production des logements implique un accroissement de l'offre foncière et la mobilisation des ressources pour le financement des infrastructures.

Dans ce sens, il faut agir sur les instruments qui facilitent l'aménagement foncier, ce qui renvoie à la question de la mobilisation des terrains et de l'optimisation de leur affectation.

Cependant, il faut améliorer les conditions de réalisation de l'aménagement foncier. La puissance publique n'a pas vocation à se substituer à des opérateurs privés qui peuvent réaliser des lotissements. Par contre, elle peut agir en amont par la mobilisation des réserves foncières et pour des équipements en infrastructures primaires et hors site pour dégager des terrains ouverts à l'urbanisation qui peuvent être rétrocédés aux opérateurs privés, coopératives ou communautaires.

L'émergence de nouvelles formes de partenariats autour de programmes intégrés de logements permettra d'optimiser les ressources publiques destinées au secteur du logement.

3.3. *Gestion du parc existant*

La question du parc logement existant, de son évolution est déterminante dans toute stratégie d'intervention dans le secteur.

La gestion du parc existant renvoie à un ensemble d'actions qui concernent :

- La réhabilitation des centres anciens dont les médinas, les quartiers centraux réalisés au cours de la période du protectorat et qui font partie du patrimoine bâti et architectural du Maroc ;
- L'amélioration et le développement du secteur locatif qui reste tributaire de plusieurs mesures qui relèvent de la législation sur les loyers et d'autres incitations fiscales.

Réhabilitation des médinas

Les interventions menées dans les médinas sont, sectorielles, ponctuelles et manquent de visibilité et plusieurs exemples montrent la nécessité de les inscrire dans un cadre coordonné prenant en compte la nature des mutations et le rôle de chaque médina dans son contexte urbain.

Cette orientation implique le renforcement de la position de chaque médina en tant que foyer culturel et économique en préservant la pluralité des fonctions et la diversité sociale.

En matière de logement, l'urgence porte sur les constructions menaçant ruine qui exposent les occupants et le voisinage à un danger permanent et imprévisible, sur les noyaux de bidonvilles installés parfois sur des sites ou des édifices à caractère historique, et sur le transfert des activités polluantes (tannerie, entrepôts).

La réhabilitation du parc existant est également un volet essentiel de la sauvegarde des médinas qui contri-

bue à mobiliser une partie du parc logement existant et de le soustraire à l'insalubrité. Il nécessite des ressources et des outils appropriés et un accompagnement social adapté.

3.4. L'intégration de l'habitat non réglementaire

L'intégration de l'habitat non réglementaire semble la solution la plus optimale de point de vue économique et social. Cet objectif implique la reconnaissance administrative ce qui ouvre la voie à une mise à niveau organisée des infrastructures, à l'apurement à terme des situations foncières souvent rendues complexes par la multiplicité des transactions sur des statuts fonciers non immatriculés.

L'ampleur des besoins en la matière et la diversité des contextes et des situations nécessitent la définition de priorités. Parmi celles-ci les zones à risque mettant en jeu la sécurité des occupants ou menaçant les grands équilibres écologiques des sites (terrain instable, zone inondable, nappe phréatique, forêt).

Ailleurs, ce sont des développements qui remettent en question la viabilité des investissements (aux abords des autoroutes, chemins de fer ...) ou des aménagements stratégiques qui seront prioritaires.

3.5. Programme prioritaire pour les zones à risques et les constructions menaçant ruine

Les zones à risque mettent en cause la sécurité des occupants et de fait, constituent un enjeu majeur dans toute stratégie d'intervention dans le secteur de l'habitat.

On estime à 6 % des constructions qui menacent ruine et 11,51 % du parc (347 712 logements) sont concernés par une pathologie extrême dont 32 % dans les deux régions de Rabat et de Casablanca.

L'intervention dans ces cas, peut être assimilée à une intervention d'urgence comparable à des situations de catastrophe naturelle, mais pour éviter l'improvisation, il est nécessaire d'identifier les sites et d'établir un inventaire de zones à risque qui servira de base à l'élaboration d'un programme prioritaire d'intervention.

Dans certains cas, des mesures exceptionnelles motivées par l'utilité et la sécurité publique devront être mise en œuvre pour faciliter l'évacuation des constructions et si nécessaire prendre possession des terrains y compris pour des opérations urgentes de relogement¹.

3.6. Traitement des bidonvilles

La résorption des bidonvilles a toujours été un objectif affiché depuis 50 ans et l'État en était le principal acteur. Plusieurs programmes se sont succédés avec des résultats parfois significatifs, mais la persistance du phénomène et son extension amènent à s'interroger sur l'efficacité des stratégies adoptées et des moyens mis en œuvre. Si la nécessité d'une intervention publique (de l'État ou de la collectivité locale) est acquise, elle ne peut être réduite exclusivement à des opérations de recasement difficilement généralisables.

Il est nécessaire d'adapter les interventions à chaque contexte urbain et définir les responsabilités et les

1. Identification des formes d'intervention en matière d'habitat non réglementaire. Direction de l'Urbanisme 2002.

engagements des différents partenaires impliqués (État, collectivités locales, propriétaires fonciers et habitants).

L'engagement et le rôle direct de l'État restent incontournables dans ce domaine notamment dans des contextes où les enjeux de développement dépassent les moyens des acteurs locaux. Mais dans de nombreux cas, la mobilisation de ces derniers et leur implication directe dans les formes d'intervention favoriseront l'émergence de solutions adaptées et de moindre coût.

La résorption de l'habitat insalubre et en particulier les bidonvilles doit rester un objectif prioritaire de l'intervention publique. Cependant, il faut compter sur un accroissement significatif de la production du logement pour résorber le déficit existant et espérer à terme endiguer le développement des bidonvilles.

Cette perspective ne doit pas empêcher des actions d'amélioration de l'existant souvent peu coûteuses qui peuvent dans certains cas constituer une solution alternative, immédiatement réalisable et dont les effets sur le cadre de vie et des habitants sont importants.

3.7. Extension et adaptation du système de financement

L'amélioration de l'accès au logement implique l'extension des ressources destinées au secteur, l'adaptation des produits aux profils des ménages et la mise en place de mécanismes pour solvabiliser les ménages à faibles revenus. Pour rendre le logement disponible et à moindre coût, on peut agir simultanément sur plusieurs facteurs :

- Les coûts de production du logement en réduisant la VIT¹ des logements. Mais les possibilités sont limitées au regard de l'accroissement de la charge foncière, à moins de réduire d'une manière draconienne les normes et les standards de l'urbanisme et de la construction, ce qui constitue un risque pour le développement de nouvelles formes d'insalubrité,
- On peut également soutenir la production sous diverses formes à l'instar des interventions publiques menées jusqu'à présent. Ainsi les lots équipés et en particulier ceux destinés au recasement sont fortement subventionnés et le prix de revente d'un lot de recasement est en moyenne 4,5 fois le prix d'attribution avec des écarts selon les régions. Cette forme d'aide est probablement encore nécessaire même si elle reste sous-évaluée, peu ciblée et sans rapport avec les conditions du marché,
- L'extension du système de financement en mobilisant des ressources à long terme, en améliorant les conditions d'accès au crédit, en instituant des fonds de garantie pour les faibles revenus et en développant l'épargne logement.

Parallèlement, il faudra cibler l'aide publique et l'orienter vers les ménages à faibles revenus directement subventionnés pour réduire les coûts d'accès au logement.

Pour autant un système de financement même performant ne peut compenser l'insuffisance des revenus. L'accroissement des ressources destinées au secteur du logement dépendra en définitive de la capacité de l'économie à créer de la richesse et de l'emploi et à dégager durablement les ressources nécessaires pour le financement de l'urbanisation. L'accélération de la croissance économique est une condition essentielle pour envisager une solution durable au problème du logement.

Toutes les formes d'interventions dans la question du logement ne peuvent prendre leur signification

1. VIT Valeur immobilière totale.

réelle que si elles sont inscrites dans une politique de la ville fondée sur une vision du développement durable.

3.8. L'inscription de la question du logement dans le cadre d'une politique de la ville

Au delà des volets sectoriels qu'il faut coordonner pour conduire une politique du logement, celle-ci doit être également inscrite dans une vision cohérente de la ville qui ne peut être indéfiniment gérée à coup d'opérations de lotissements et de constructions au hasard des opportunités foncières, dictées souvent par l'existence de terrains privés de l'État.

Il est nécessaire de disposer d'outils opérationnels adaptés pour mobiliser les terrains à urbaniser et pour répondre aux besoins de la croissance, mais il est également urgent de placer la question de l'Habitat dans le cadre d'une politique de la ville qui reste à définir.

Les exigences de développement aujourd'hui imposent que les villes soient compétitives, capables d'attirer l'investissement et de créer la richesse et l'emploi. Cette perspective suppose que les villes soient équipées et attrayantes, qu'elles favorisent l'intégration et la cohésion sociale, ce qui est incompatible avec la persistance des dysfonctionnements et des blocages repérés (progression de insalubre, pénurie de logements, carences des infrastructures).