

**À la marge des marges urbaines :
les derniers bidonvilles de Tanger (Maroc)**
*Logique gestionnaire et fonctionnement des bidonvilles
à travers les actions de résorption*

*Julien Le Tellier**

Introduction

Dans le contexte de grands projets qui transforment Tanger (700 000 habitants), la vision gestionnaire de la ville conduit à des actions publiques différenciées selon les marges urbaines. Ainsi, en fonction de la situation géographique d'un bidonville, sa résorption est porteuse d'enjeux plus ou moins cruciaux pour l'agglomération.

À travers les opérations qui tendent à l'élimination des bidonvilles et selon les caractéristiques propres aux quartiers précaires étudiés, cet article tente de mettre en lumière les logiques de fonctionnement des marges urbaines et la priorité variable de leur traitement par les pouvoirs publics. En posant la question du côté des personnes pauvres, quelle interprétation peut-on faire des politiques publiques en matière d'éradication des bidonvilles à Tanger ? Dans les espaces urbains tels qu'ils sont programmés, quelle est la place destinée aux familles évacuées des quartiers de baraques ? Finalement, il s'agit de montrer l'interaction et le décalage entre d'une part, le vécu et la perception des habitants et d'autre part, la représentation qu'ont des marges urbaines les responsables de la ville.

Tout d'abord, l'approche de l'urbanisation spontanée au Maroc et celle des réponses évolutives de l'État conduisent à présenter les bidonvilles de Tanger comme une forme résiduelle d'habitat insalubre. Ensuite, le *zoom* effectué sur deux bidonvilles essaie d'interpréter la finalité des actions de résorption des marges urbaines à travers le point de vue des habitants. Enfin, l'exposé des problèmes des interventions publiques en bidonville débouche sur une synthèse nationale pour identifier les contraintes générées par les nouvelles procédures – expérimentées avec le programme *Villes sans bidonvilles*.

* Géographe, post-doctorant, UMR 151 (IRD/Université de Provence) Laboratoire Population Environnement Développement (LPED Marseille) – jltgeo@hotmail.com.

Urbanisation spontanée et réponses planifiées par l'État : les politiques évolutives de résorption des marges urbaines

Dans cet article, le terme de marge s'entend selon une triple acception géographique, sociale et urbanistique¹. Les marges urbaines désignent les bidonvilles et les quartiers non-réglementaires, c'est-à-dire les territoires hors normes (urbanistiques et sociales dominantes) et à l'écart des centralités urbaines. Cette définition ne renvoie pas nécessairement à un poids minoritaire au sein d'un ensemble puisque dans de nombreuses villes en développement, les marges urbaines – socialement exclues, périphériques d'un point de vue géographique, irrégulières sur le plan urbanistique – sont majoritaires ne serait-ce que de manière relative (en % de la population totale). Néanmoins, les bidonvilles de Tanger apparaissent relégués à la marge des quartiers pauvres, à la marge des marges urbaines, pour au moins deux raisons :

- les baraques des bidonvilles sont précaires car les occupants peuvent être expulsés ;
- plus spécifiquement à Tanger, les bidonvilles sont minoritaires et tendent à disparaître².

Dynamique de l'urbanisation spontanée : les bidonvilles, puis les quartiers d'habitat non réglementaire

Au début du XX^e siècle, un Marocain sur dix habite dans les villes. Ce ratio passe à un sur trois en 1971, un sur deux en 1994 et le taux d'urbanisation franchit 55 % en 2004. La population urbaine augmente de 3,4 à 16,5 millions d'habitants en quatre décennies (1960-2004), or l'offre de logements reste inférieure aux besoins. Dans ce contexte, les bidonvilles (270 000 baraques) et les quartiers non réglementaires (520 000 foyers) représentent un cinquième de la population urbaine [Royaume du Maroc, 2004].

Les quartiers d'habitat non réglementaire – dits clandestins, bâtis en dur sans autorisation sur des terrains privés illégalement morcelés – apparaissent dans les années 70 et regroupent aujourd'hui plus de personnes que les bidonvilles. Alors que le recensement des baraques effectué en 1992 facilite le *containment* des bidonvilles urbains dans leurs limites géographiques alors circonscrites³, l'accès informel au foncier ouvre aux familles émigrées dans les villes la possibilité d'acquérir une parcelle et de construire une maison (1 à 4 niveaux). En réponse au

1. En géographie, la marge désigne la périphérie, la banlieue, une situation éloignée du centre-ville et proche des bordures de l'agglomération. En sociologie, la marginalisation est voisine du processus d'exclusion [Castel, 1995 ; Paugam, 1996]. En urbanisme, la marge renvoie à des logements construits en dehors des normes. Ces approches terminologiques se recoupent quand les populations exclues habitent les quartiers périphériques et illégaux [Durand-Lasserve, 1986].

2. L'habitat précaire demeure cependant sous d'autres formes : taudis en médina, patios et préfabriqués hérités de la période coloniale, îlots insalubres dans les quartiers péricentraux, locaux non prévus pour l'habitation, habitat menaçant/ruine, abris de fortune, etc.

3. Sans empêcher ni leur densification ni l'extension du phénomène aux communes rurales touchées par la *déferlante urbaine*. En principe, les bidonvilles recensés en 1992 ne sont pas transformés en quartiers non réglementaires ; les autorités ne tolèrent pas que les habitants bâtissent *in situ*.

décalage entre l'offre et la demande de logements, l'habitat irrégulier – sur les plans foncier et urbanistique – demeure toléré ; les autorités ont (eu) tendance à laisser faire : *un laisser-faire qui vaut prélude de reconnaissance* [Vallat, 2001].

Ainsi, les bidonvilles sont destinés à l'évacuation, tandis que les quartiers clandestins sont pris dans des processus de normalisation urbanistique et de sécurisation foncière après l'équipement et la restructuration *in situ* :

- Vivre en bidonville ouvre une perspective de relogement/recasement⁴. Il s'agit d'une forme de compensation à l'expulsion qui représente un coût pour les pouvoirs publics (subventions) et quasiment un droit pour les bénéficiaires.
- Loger dans un quartier non réglementaire permet d'être à l'abri des mesures d'expulsion, même si les habitants ne disposent pas de titre foncier⁵.

Évolutions des politiques de lutte contre l'habitat insalubre : l'intégration in situ versus l'éradication des bidonvilles

La décennie 80 marque une reprise des opérations de résorption des bidonvilles – après le désengagement de l'État au profit de la prévention de l'habitat insalubre (aménagement de lotissements, années 70). Ce renforcement du volet correctif de la politique d'habitat social répond à la poussée des quartiers non réglementaires et se traduit par la création de l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (1984) ; l'ANHI engage des actions de restructuration des quartiers clandestins et relance les recasements des bidonvilles.

Tab. 1 – Résorption de l'habitat insalubre. Maroc, 1982-1999

Période/Unités	Recasement/relogement (bidonvilles)	Restructuration (habitat non réglementaire)	Total
1982-1992	91 328	57 896	149 224
Moy. annuelle	9 133	5 790	14 922
Période/Unités	Recasement/relogement (bidonvilles)	Restructuration (habitat non réglementaire)	Total
1993-1999	29 545	46 292	75 837
Moy. annuelle	4 220	6 613	10 833

D'après : Holding d'aménagement Al Omrane (ex-ANHI), 2004.

4. Le recasement est une opération de résorption de l'habitat insalubre. Il consiste à aménager des lotissements pour accueillir les familles bidonvilloises transférées sur des lots de terrain – en principe viabilisés et équipés – destinés à l'autoconstruction. Les attributaires bénéficient des subventions de l'État pour l'acquisition des parcelles.

5. L'occupation du sol est illégale et les règles d'urbanisme ne sont pas respectées. L'absence de viabilisation des parcelles et l'irrégularité de la situation foncière expliquent le déficit en services essentiels et le sous-équipement ; la construction des logements précède la mise en place des réseaux et des infrastructures de base.

Entre 1982 et 1992, il y a plus de lots de recasement/relogement attribués aux habitants des bidonvilles que d'unités de restructuration (respectivement 61 et 39 % du total), puis cette répartition s'inverse au profit des quartiers irréguliers (tab. 1). Cette évolution est en phase avec la dynamique urbaine dans la mesure où le non réglementaire dit clandestin devient majoritaire par rapport aux baraques. L'État privilégie alors l'intégration *in situ* (équiper et restructurer l'existant) plutôt que l'évacuation des bidonvilles. C'est une orientation confirmée par le *Programme national d'action pour la résorption de l'habitat insalubre* (PARHI, 2001) dont la genèse est examinée ici :

La lutte contre la pauvreté devenant la priorité du gouvernement d'alternance formé en 1998 par le socialiste Abderrahmane Youssoufi, le secrétariat d'État à l'Habitat entreprend une série d'évaluations des stratégies de résorption de l'habitat insalubre. L'objectif est d'identifier les manières de concevoir et d'exécuter les projets en distinguant les méthodes porteuses de réussites et celles qui conduisent à des échecs. À cette approche critique s'ajoute un bilan empirique mené dans sept grandes villes à travers des ateliers réunissant les principaux acteurs (pouvoirs publics, opérateurs de l'habitat, société civile, universitaires et experts). Les ateliers thématiques et régionaux débouchent sur un « *consensus national* » inscrit dans une convention cadre : le PARHI, établi fin 2001 pour 10 ans et alloué d'un financement conjoint État-Collectivités territoriales⁶. Ce « *PARHI du siècle* » met initialement l'accent sur la résorption, en particulier sur la restructuration (60 % des montants). Il s'est ensuite vu adjoindre un *volet prévention* (logement social) pour s'acheminer vers un double objectif : d'une part, résorber l'habitat insalubre (200 000 ménages en bidonville et 430 000 dans les quartiers clandestins, ainsi que 90 000 habitations menaçant ruine) et d'autre part, mener une politique préventive (réalisation publique annuelle de 23 000 lots et de 10 000 logements pour les familles à bas revenus) [Benjelloun, 2003].

Suite à la nomination de Driss Jettou à la Primature du gouvernement (2002-2007), le Secrétaire d'État fondateur du PARHI, Mohamed M'Barki, est remplacé par Ahmed Taoufiq Hejira. Ces remaniements ministériels annonce la substitution du programme *Villes sans bidonvilles* (PVSB) au PARHI : d'après des cadres du ministère de l'Habitat, le revirement politique⁷ de 2002 va mettre un terme définitif au programme de 2001 et pour d'autres spécialistes, le PARHI englobe désormais le PVSB.

Finalement, le PARHI favorisait la restructuration *in situ*⁸, tandis que le PVSB replace l'éradication des baraques en priorité. *Villes sans bidonvilles* représente une

6. 17,2 milliards de Dirhams pour la restructuration des quartiers non réglementaires et 11,6 milliards pour la résorption des bidonvilles. Les subventions publiques correspondent à 60 % du coût total des projets (Budget général de l'État, Fonds de solidarité de l'habitat alimenté par la taxe sur les ciments, Fonds Hassan II de développement économique et social). NB : 11 Dirhams (Dh) = 1 Euro.

7. Après l'Alternance (gouvernement Youssoufi, 1998-2002) qui symbolise la fin de l'autoritarisme répressif sous Hassan II (1961-1999) et la transition vers le nouveau règne, Driss Jettou incarne fidélité au Palais sans l'affiliation à un parti politique. Premier des deux Premiers ministres nommés par Mohammed VI, ce technocrate sera remplacé le 19 septembre 2007 – suite aux élections législatives du 7 septembre – par Abbas El Fassi, Secrétaire général du principal parti de droite du pays.

réplique nationale de la stratégie 2020 *Cities without slums* des Nations Unies – même si le PARHI s’inscrivait déjà dans cette stratégie. Cependant, plus qu’un écho aux injonctions internationales, le PVSB doit être replacé dans le contexte national, après les attentats meurtriers du 16 mai 2003 à Casablanca où de jeunes terroristes kamikazes sont partis des bidonvilles pour « se faire exploser » au centre-ville. Ainsi, la finalité première du PVSB est l’élimination totale des baraques et elle se décline à travers trois mesures essentielles :

- mobilisation renforcée du foncier public pour les projets d’habitat social (logements sociaux, recasement, relogement) ;
- création du Fogarim, « Fonds de garantie (des prêts au logement) en faveur des populations à revenus irréguliers ou/et modestes »⁹ ;
- mise en œuvre de dispositifs d’ingénierie sociale pour favoriser l’adhésion des bidonvillois aux solutions proposées (*accompagnement social*).

Enfin, le PARHI prévoyait des conventions État-Région, tandis que le PVSB s’inscrit théoriquement dans un processus de décentralisation à l’échelle municipale (Charte communale de 2002). Les « Contrats de Ville » passés entre l’État et les Collectivités locales constituent le cadre conventionnel du PVSB : ils définissent après diagnostic municipal la consistance du programme, les modes opératoires et les sources de financement¹⁰. Au-delà de l’objectif « arrêt de la prolifération », une date butoir de résorption totale de l’habitat insalubre est fixée dans chaque contrat ; environ 70 communes devraient ainsi être déclarées *sans bidonville* à l’horizon 2010.

Fonctionnement des marges urbaines et opérations de résorption : Tanger, bientôt *Ville sans bidonvilles*

Bloquée au nord par le rivage méditerranéen, Tanger s’étend vers le sud et l’urbanisation gagne ensuite les douars à l’est et à l’ouest. D’une part, l’organisation de la ville suit un axe méridien depuis la médina vers les banlieues d’habitat non réglementaire. D’autre part, la morphologie urbaine s’articule selon un axe est-ouest, avec des secteurs intégrés qui enserrent des quartiers clandestins. Ainsi, les marges urbaines s’étalent derrière les périphéries régulières tout en étant partiellement contenues au-delà par des lotissements récents (fig. 1).

8. Pour de multiples raisons : phénomène grandissant d’habitat non réglementaire, politique de la Banque mondiale à la faveur de la régularisation de l’informel, subventions et coûts inférieurs par unité de reconstruction par rapport au recasement et au relogement. Les montants des interventions publiques de résorption de l’habitat insalubre ramenés par ménage bénéficiaire sont globalement moins élevés pour la reconstruction des quartiers non réglementaires que pour le recasement et le relogement des bidonvilles : la reconstruction coûte relativement moins cher à l’État.

9. La garantie de l’État auprès des banques couvre 70 % des prêts immobiliers plafonnés à 200 000 Dh, avec des mensualités inférieures à 1 500 Dh et une durée maximale de 25 années.

10. Les bailleurs internationaux participent au financement de la politique de lutte contre l’habitat insalubre : Union européenne (BEI), France (AFD), États-Unis (USAID), PNUD (*Cities Alliance*), Fonds arabe de développement économique et social (FADES), Arabie saoudite (Fonds saoudien).

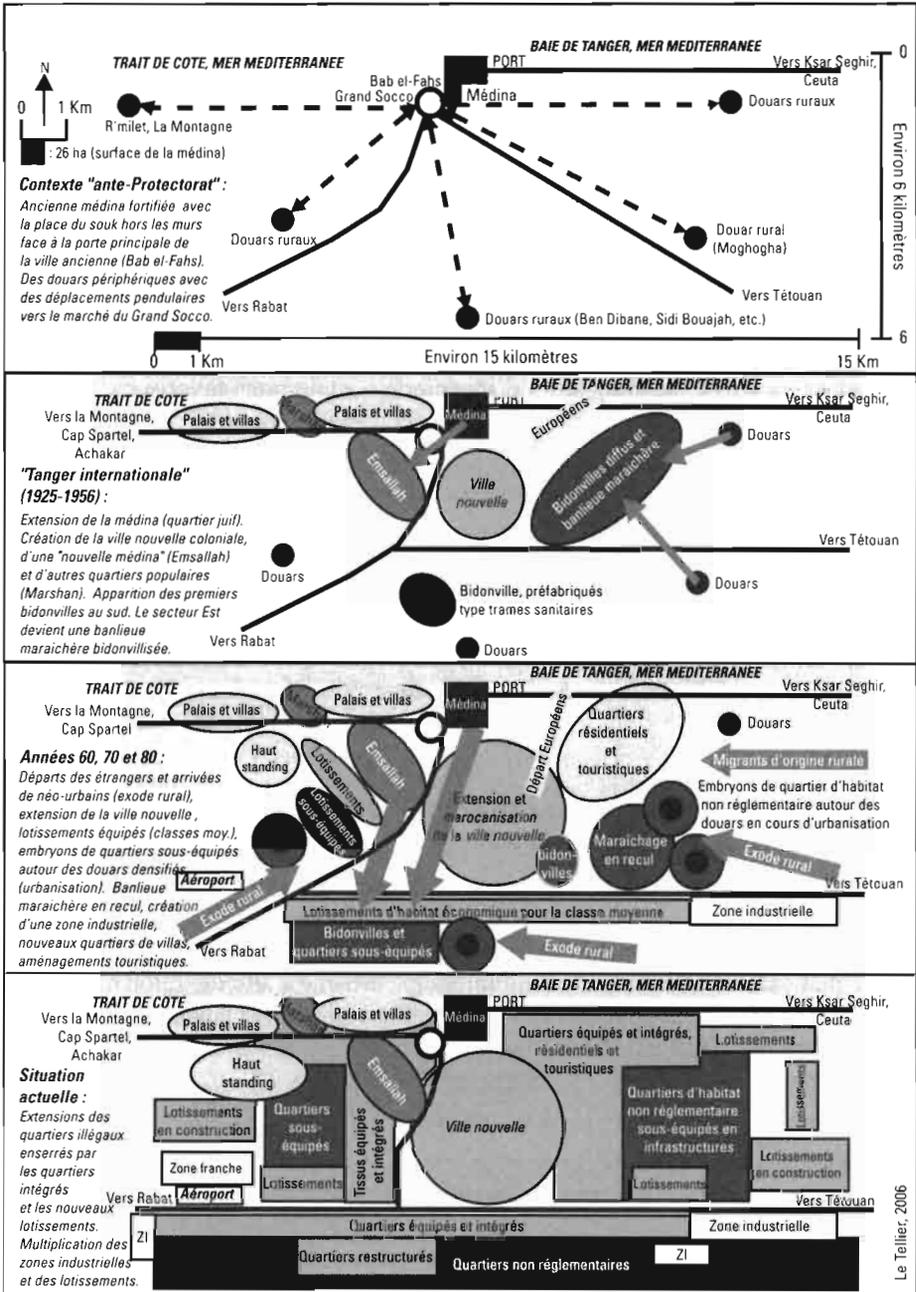


Fig. 1 – Tanger : schématisation de l'étalement urbain au xx^e siècle

En raison du statut atypique qui limitait l'immigration des Marocains à Tanger de 1925 à 1956, la « ville internationale » reste peu affectée par l'exode rural avant les années 60 ; elle perd même des habitants suite au départ des Européens et des Juifs tangérois après l'indépendance (fig. 1 et tab. 2). Il y a certes des prémisses de bidonvilles dans la première moitié du XX^e siècle, mais les dimensions sont insignifiantes par rapport aux zones de baraques à Casablanca. Ces bidonvilles répartis dans les interstices des quartiers péricentraux et dans la banlieue maraîchère sont éradiqués (fig. 1). Actuellement, les marges urbaines représentent certes un tiers de la population tangéroise¹¹, mais ces quartiers ont la spécificité d'être majoritairement bâtis en dur.

Tab. 2 – Évolution de la population. Tanger. 1956-2004

Année	1956	1958	1960	1971	1982	1994	2004
Nb. d'hab.	183 000	140 000	141 720	195 500	336 700	497 150	669 685

Sources : RGPH 1960, 1971, 1982, 1994, 2004.

La programmation consignée dans le Contrat de ville en décembre 2004 sonne le glas des derniers bidonvilles tangérois (fig. 2). Les baraques de Villa Harris sont démolies en 2004, année de lancement du PVSB, tandis que la résorption du bidonville El Mers - Ben Salah est plus difficile à exécuter :

- L'élimination du bidonville cinquantenaire Villa Harris s'explique par la localisation à proximité d'un secteur balnéaire en devenir. Cette *verrue insalubre* n'a pas survécu aux pressions sur le foncier et le bidonville disparaît au profit d'un vaste projet touristique inauguré par le roi en juillet 2003.
- Les occupants des baraques d'El Mers sont en attente de recasement depuis 1992 parce que ce douar n'a pas une position stratégique. Difficile d'accès, aux confins méridionaux de l'agglomération, le bidonville El Mers - Ben Salah est situé dans une banlieue où l'appétence en sol urbain n'est pas du même standing qu'à proximité de la baie de Tanger.

Généralement, d'autres variables que la situation géographique expliquent les différences de l'action publique selon les bidonvilles :

- la population et la superficie (200 ménages dans un petit bidonville à Villa Harris, contre un millier de familles à El Mers-Ben Salah) ;
- l'âge des marges urbaines (récentes *versus* anciennes : années 50 à Villa Harris et 1991-92 au douar El Mers) ;
- le statut foncier (terrains publics ou assimilés *versus* propriétés privées sur lesquelles l'État intervient secondairement et notamment en cas d'expropriation pour utilité publique) ;
- le contenu social et l'influence vis-à-vis des notabilités et des autorités locales.

11. 38 000 ménages, soit 240 000 personnes dont la moitié n'a pas accès à l'eau potable par raccordement domiciliaire (estimation en 2003, à partir de diverses données officielles).

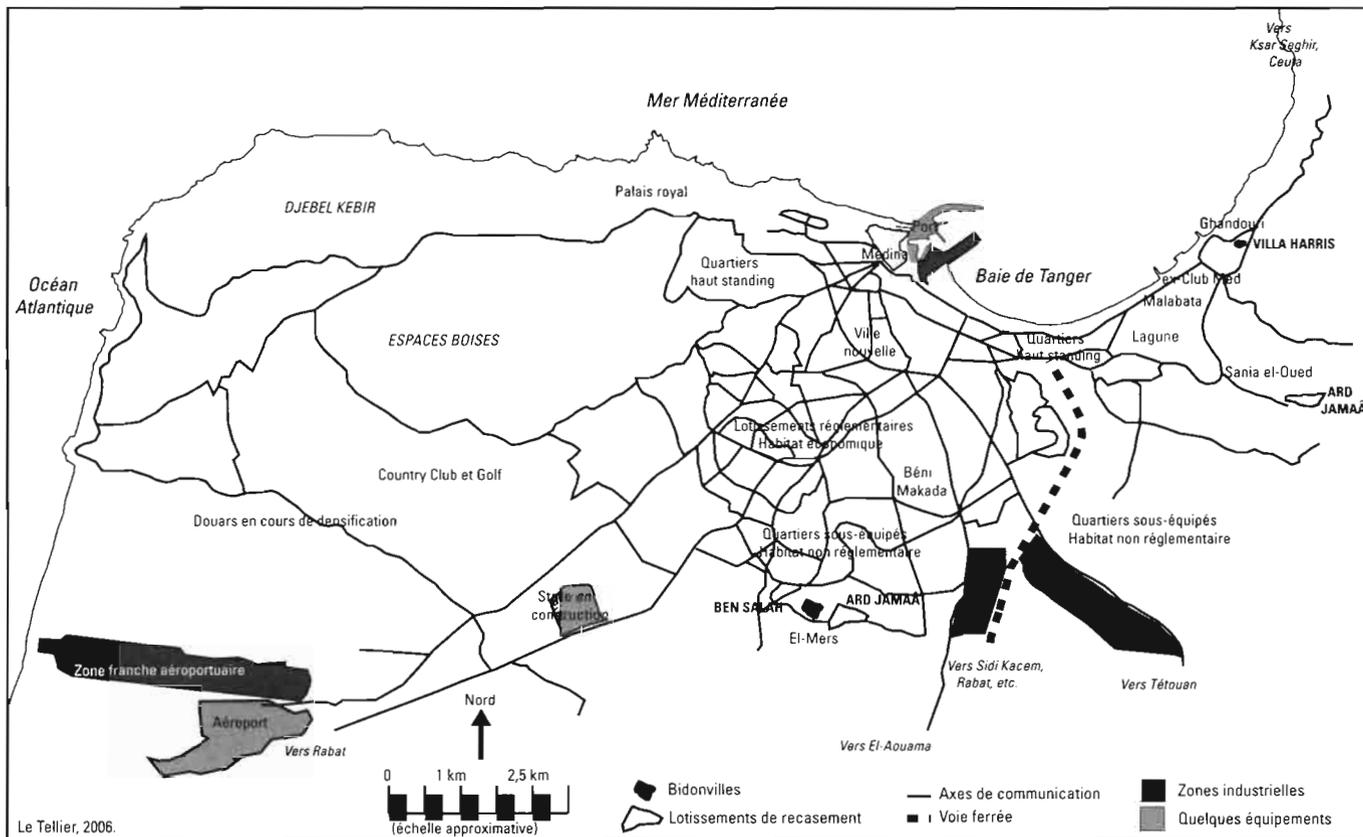


Fig. 2 – Situation des bidonvilles Villa Harris et El Mers - Ben Salah (Tanger)

Enjeux fonciers et projets touristiques dans un secteur stratégique : le recasement du bidonville Villa Harris

Évacué en 2004, le bidonville Villa Harris présentait une situation singulière et excentrée au nord-est de l'agglomération, en retrait des espaces touristiques de la baie de Tanger, isolée entre un terrain vague et les reliques d'une banlieue maraîchère, mais à proximité d'une route principale (fig. 2). À l'interface entre la ville et le milieu rural, ce bidonville des années 50 s'était densifié suite aux déguerpissements de la décennie 1970 dans un secteur où le tourisme et le résidentiel se développaient.

Conséquence du projet touristique Ghandouri inauguré lors du discours royal du 30 juillet 2003, le lancement précipité de l'opération de recasement du bidonville Villa Harris témoigne d'un « enjeu de reconquête foncière ». Le caractère visible des 200 baraques exposées à la vue des automobilistes conduit les pouvoirs publics à intervenir : le tourisme gagne du terrain et le bidonville doit faire place à un complexe de haut standing. L'aménagement urbain l'emporte sur des préoccupations sociales et les habitants ont la conviction « que le nettoyage du site antérieur était le seul vrai moteur de l'action publique » [Navez-Bouchanine, 2002, p. 81].

Le transfert des familles à plusieurs kilomètres du bidonville démarre dans l'urgence au printemps 2004 : l'aménagement et l'équipement du site d'accueil sont inachevés. Les pouvoirs publics font construire des baraques sur le *terrain de la Commune (Ard Jamaâ)* à Sania el-Oued, au bout d'une voie sans issue, loin de l'entrée du quartier (fig. 2). Un bidonville en remplace alors un autre, à ceci près que le nouveau est éloigné des axes de communication. Les bénéficiaires de l'opération estiment que cinquante années de vie en baraque sont mal dédommagées, mais laisser passer l'été signifierait pour les autorités l'impossibilité de déloger les gens pendant l'hiver – et donc le report de l'opération d'une année.

« Pas de route, pas d'électricité, pas d'école. Ils nous traitent comme des animaux. Ils veulent nous cacher pour que le Saoudien construise son hôtel » ; « J'en veux bien du recasement, mais ce n'est pas un lotissement, c'est Kandahar ! » (Chefs de ménage, juillet 2004). Le mécontentement des attributaires des lots de recasement est interprété comme un abus par les responsables : « Les bidonvillois exagèrent. Pour 2 000 euros, ils ont un terrain d'une valeur de 20 000 euros. Il faudra bientôt leur livrer des villas clés en main ! (...) Ghandouri ne peut plus attendre : les investisseurs sont impatients et ils pourraient se détourner du projet si le transfert tardait. (...) Le roi en personne a inauguré le chantier » (chef de projet, juillet 2004).

De nombreux habitants refusent de quitter le bidonville pour le site d'accueil plus enclavé. Ils ne suivent pas les procédures en signe de protestation : « Je ne veux pas de ce terrain. C'est trop loin » ; « Je ne partirai pas tant que le terrain ne sera pas prêt. Il faudra l'armée pour me faire partir dans ces conditions » (chefs de ménage, juin 2003). Cette résistance et le dilemme « partir ou rester » [Navez-Bouchanine, Berry-Chikhaoui, 2005] s'explique par plusieurs facteurs :

- volonté de construire un logement *in situ* en raison des habitudes, de l'accessibilité du bidonville et des emplois à proximité, pour ne pas être relégué « dans le désert » ;
- crainte de ne pas disposer de revenus suffisants pour bâtir une maison ;
- peur de l'inconnu et violence psychologique du transfert d'un lieu à un autre ;
- pression sur les autorités locales et ouverture d'une marge de négociation pour obtenir des faveurs à travers l'attribution des lots¹².

Finalement, les *résistants* à quitter le bidonville Villa Harris dans les conditions imposées se voient distribuer les meilleures parcelles. Certains sont déjà propriétaires d'une maison : s'ils se mobilisent au risque de perdre le bénéfice d'un lot de recasement, c'est parce qu'ils disposent au préalable d'une forme de sécurité quant au logement. Généralement, pour se permettre de s'opposer au transfert, il faut soit être assez riche (propriété d'un logement par exemple) soit ne pas avoir les moyens d'adhérer (être trop pauvre pour bâtir une maison) et dans ce second cas, on peut soutenir les premiers avec un sentiment de *rien à perdre*. Ainsi, les personnes qui tirent avantage des mobilisations collectives – avec deux lots attribués au lieu d'un – peuvent être les moins démunies au départ et les plus favorisées à l'arrivée : double inégalité. Mais il s'agit aussi d'inégalités au sein de la société pauvre si l'on s'en remet à Mounir, chef de ménage considéré comme bénéficiaire de deux parcelles¹³ : « Si je garde les deux baraques, alors ma vie va recommencer dans le zinc. Je devrais peut-être vendre le terrain de ma mère pour acheter les matériaux et construire sur le mien. (...) Je pourrais aussi vendre les deux terrains et acheter une maison (déjà bâtie dans un quartier clandestin) » (août 2004). Mounir ne songe pas à construire une maison plus grande s'il réunissait les deux parcelles mitoyennes : il n'en a pas les moyens.

En mai 2007, les lots de recasement ne sont pas tous bâtis, certains sont affichés « à vendre »¹⁴ et il y a encore des baraques. Des voies d'accès et des escaliers sont aménagés pour atténuer les pentes fortes et le lotissement est en cours de raccordement au réseau d'eau potable. Le site présente les caractéristiques d'un quartier clandestin en cours de restructuration, avec une situation foncière néanmoins légale. Les bidonvillois sont certes transférés dans des conditions difficiles, mais ils bénéficient d'une parcelle dans un secteur amené à se densifier (valeur marchande). La situation oscille entre exclusion – à cause de l'enclavement et du sous-équipement – et perspectives d'inclusion puisque la sécurité foncière met fin à la menace d'expulsion. À terme, les conditions de « l'intégration par l'équipement » pourront être réunies [Iraki, 2005].

12. Une citation illustre ce contexte sociologique : « Quand il y a une manifestation, le caïd reçoit les meneurs dans son bureau. Ils se plaignent, ils pleurent, ils disent qu'ils ont une femme malade, que leur père est vieux, que les médicaments coûtent cher. Le caïd répond : « je ne voudrais pas avoir à appeler l'armée ». D'abord la morale, ensuite la caresse : « Tiens, toi tu prends ça, voilà pour toi, ça c'est pour ta femme et voilà pour ton père. Maintenant ça va ? ». « Merci Monsieur le caïd. Dieu vous garde », ils rentrent calmement et ils expliquent aux autres qu'on ne peut pas faire autrement, qu'il ne faut pas recommencer sinon ils auront des problèmes » (facteur à la retraite, né à Tanger, 2004).

13. Sans emploi fixe ni revenus réguliers, Mounir vivait à Villa Harris depuis sa naissance en 1962. Marié et père de quatre enfants, il habitait une baraque de 40 m². Son logement était situé à côté de celui de sa mère veuve qui obtient également un lot de recasement en 2004.

14. La proportion des bénéficiaires ayant vendu leur lot à un tiers n'est pas évaluée.

*Enclavement et marginalisation dans un secteur non prioritaire :
le recasement du bidonville El Mers - Ben Salah*

En 1991-1992, des personnes sont encouragées par un homme politique à squatter un terrain collectif/communal en friche et situé à l'extrême sud de l'agglomération. Pour avoir facilité l'installation de ménages défavorisés, ce candidat aux élections législatives laissera son nom au bidonville El Mers dit Ben Salah. D'après un fonctionnaire de l'ANHI, « il y avait des rumeurs comme quoi le terrain allait être aménagé (par les pouvoirs publics) pour des locataires et des sans logis. Des familles se sont installées dans des baraques montées rapidement, en une nuit. Ensuite, elles ont vendu des parcelles à des gens qui ont construit d'autres baraques. Le terrain a été recouvert de zinc en quelques mois » [juin 2003]. Et d'après les bidonvillois, « les premiers arrivés ont payé l'accès au terrain par l'intermédiaire de Ben Salah. Ils étaient locataires dans les quartiers clandestins. Ils vivaient chez des parents et ils voulaient leur propre logement. Ensuite, ils ont partagé le terrain pour vendre des parcelles. Par exemple, quelqu'un a 300 m² : il garde 100 m² pour sa famille, puis il vend quatre parcelles de 50 m² » (mai 2003).

Une trentaine de familles sont dénombrées en 1993, puis les autorités font état de 473 baraques en 1997. Il est alors annoncé 480 lots de recasement à proximité du bidonville, or 937 baraques sont numérotées en 2003 ; le lotissement initialement prévu ne suffit plus pour transférer l'ensemble des ménages. Plusieurs facteurs expliquent une telle densification : familles nombreuses et partages de baraques (*ouvrir une porte*), erreurs de comptage lors des dénombrements, tolérance et harangues politiques en période préélectorale. Dans ces conditions, les pouvoirs publics programment une « opération tiroir » : les terrains récupérés après 480 démolitions de baraques seront distribués aux ménages ne bénéficiant pas des premières tranches de lots. *In fine*, le retard dans l'exécution du projet s'explique à la fois par le sous-dimensionnement du lotissement de recasement, mais plus largement par le caractère non prioritaire du secteur en comparaison du bidonville Villa Harris. Rappelons que les baraques d'El Mers sont implantées sur un site à pentes fortes et difficile d'accès (fig. 2) : « Il faut une civière pour emmener les malades jusqu'à la route. (...) L'hiver, on ne bouge pas à cause de la boue ; celui qui sort ramène le pain pour tout le quartier » [chefs de ménage, 2003].

En 2003, les habitants ont le sentiment d'être abandonnés par les pouvoirs publics : « Le Makhzen a promis des terrains. Les fonctionnaires ont fait visiter le quartier aux ingénieurs français. Mais pas de nouvelle depuis six mois. Ils font les mêmes promesses depuis dix ans » (chef de ménage, mai 2003). Si les bidonvillois acceptent d'être transférés, ils souhaitent que le déplacement se fasse dans de brefs délais et de bonnes conditions, alors ils se mobilisent pour faire réagir les autorités. Par exemple, des chefs de ménage projettent de se brancher clandestinement au réseau d'électricité des quartiers voisins. Cette menace d'électrification « par force » exprime l'exacerbation des personnes quant au sort qui leur est réservé : « On dirait que nous ne sommes pas des Marocains parce que nous sommes pauvres, mais nous sommes le peuple quand même. (...) Les hommes politiques n'ont pas tenu leur parole, on doit les forcer à agir ! » (chefs de ménage, entretien de groupe, mai 2003).

Les gens posent un ultimatum symbolique en menaçant de bâtir en dur et in situ¹⁵ car l'attente est jugée longue et angoissante : « Nous nous sommes mis d'accord pour attendre la fin de l'été (2003). Si rien n'a changé d'ici le 31 août, s'ils ne donnent pas des terrains, alors nous construirons ici par force. (...) Nous avons trop attendu. Quand j'attends, je ne prépare pas la suite. Nos fils seront bientôt mariés, or nous n'avons rien pour eux » [entretien de groupe, mai 2003]. Finalement, les tranches 1 et 2 de l'opération de recasement El Mers-Ard Jamaâ sont lancées en octobre 2005 et janvier 2007 avec 352 et 168 lots. Il restera ensuite 417 ménages à *recaser pour que Tanger soit en principe déclarée Ville sans bidonvilles*.

Problèmes récurrents des opérations de résorption des bidonvilles et expérimentation de nouvelles procédures : la genèse de nouvelles contraintes

Ce bilan vise à synthétiser les dérives des actions de résorption des bidonvilles, ainsi que les limites des nouvelles procédures. Aujourd'hui, les modalités des opérations de recasement deviennent complexes et rigides, strictes et verrouillées, pour éviter les disfonctionnements et les détournements constatés, et elles sont finalement porteuses de contraintes difficiles à éviter étant donné le *passif* en amont des dispositifs actuels (tab. 3).

Tab. 3 – Problèmes des opérations de recasement et définition de procédures génératrices de nouvelles contraintes

Problèmes avant le PVS	Procédures adoptées dans le cadre du PVS	Nouvelles contraintes
Déficit de viabilisation des terrains et d'équipement des parcelles	Lotissements systématiquement viabilisés et équipés	Coût pour les personnes insolvables (malgré les subventions)
Recouvrement partiel auprès des ménages bénéficiaires des montants dus aux opérateurs de l'habitat	Conditionnalité de l'acquittement des montants dus pour obtenir l'attestation d'attribution du lot	Coût pour les personnes insolvables (malgré les subventions)
Les baraques n'étaient pas systématiquement détruites après le transfert. D'autres familles s'y installaient et il était difficile ensuite de les déloger sans les dédommager avec un lot.	a) Le fichier de recensement (de 1992) est le document de base pour déterminer la liste des ménages bénéficiaires ; b) Obligation de détruire la baraque avant d'obtenir l'attestation d'attribution	a) Le fichier de recensement peut être contesté (problèmes familiaux, litiges entre voisins) ; b) Logement temporaire après la démolition de la baraque (coût du loyer)
Des baraques étaient construites sur les lots de recasement.	Obligation de valoriser son lot (construire une maison) avant de l'occuper	Logement transitoire, coût d'une location temporaire (loyer)
« Glissement » : vente du lot par le bénéficiaire	Interdiction de revendre le lot avant 5 à 10 années	Règle contournée (avec des moyens légaux)

15. Toutefois, ils savent pertinemment qu'ils ne peuvent pas bâtir *in situ* parce que le quartier est surveillé par les autorités : « Celui qui construit aura sa maison détruite. Il pourra aller en prison. (...) Si quelqu'un arrive à faire passer un camion de briques, l'armée sera ici avant la livraison » (chef de ménage, mai 2003).

Le lancement d'une opération de recasement était souvent motivé par des préoccupations d'aménagement urbain ou de promotion immobilière ; l'objectif des pouvoirs publics était de récupérer le terrain du bidonville. Ainsi, le recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires n'était pas systématique. Quand les lots étaient livrés gratuitement, ils étaient ni viabilisés ni équipés : « on déplaçait les baraques et on remplaçait un bidonville par un autre ». Quand les lots étaient payants, des spéculateurs se substituaient aux attributaires qui ne pouvaient pas financer l'acquisition de la parcelle et la construction de la maison : les personnes très pauvres vendaient leur lot pour acheter un logement dans un quartier clandestin¹⁶. Ensuite, des ménages favorisés se voyaient attribuer plusieurs lots, alors qu'ils n'étaient pas toujours les plus nécessiteux. De plus, les baraques n'étaient pas systématiquement démolies et d'autres familles s'y installaient. Enfin, les habitants refusaient souvent de quitter le site où ils étaient habitués à vivre et ils estimaient que le recasement devait être gratuit – pour compenser la destruction de la baraque.

Dans le contexte du PVSb, plusieurs mesures sont prises pour mettre fin à ces dérives (tab. 3) :

– a) Le document de base pour déterminer la liste des *ayants droits* est le fichier de recensement des bidonvilles (1992). Théoriquement un lot de recasement est prévu par baraque dénombrée, or il y a souvent plusieurs ménages par baraque, des baraques sont subdivisées en plusieurs logements, les situations familiales changent entre l'année du recensement et le lancement de l'opération. Finalement, le fichier de recensement et la liste des ménages bénéficiaires restent souvent contestés (frein à l'adhésion).

– b) Les attributaires des lots de recasement doivent obligatoirement démolir la baraque avant de pouvoir bâtir et d'abord construire la maison avant de l'habiter. Les familles passent donc par un logement transitoire, une location dite temporaire, après le bidonville et avant la maison. Or les personnes pauvres ne peuvent pas à la fois payer un loyer mais aussi supporter le coût de l'accès à la propriété (construction du logement), alors des ménages insolubles vendent le lot dont ils sont bénéficiaires.

– c) Pour éviter les impayés, le recouvrement des montants dus aux opérateurs de l'habitat est exigé des bénéficiaires des lots avant qu'ils ne puissent commencer à construire leur maison. Or des personnes sont trop pauvres pour épargner ; elles sont dans l'incapacité de déboursier les sommes exigées malgré les subventions.

16. C'est le cercle vicieux du « glissement » : détournement de fonds publics *via* des reventes de lots subventionnés par l'État. Des tiers pouvant prendre en charge les coûts relatifs à la procédure d'attribution de la parcelle se substituent aux bidonvillois et rachètent au prix du marché le lot subventionné. Les *glissements* alimentent indirectement la spéculation foncière.

Conclusion

In fine, plusieurs limites demeurent dans les dispositifs actuels de résorption des bidonvilles (rigidité des procédures, résistance au transfert, insolvabilité des ménages). Trois principaux facteurs de blocage sont identifiés :

– a) le facteur politique (passif électoraliste et clientélisme local) : les promesses de recasement gratuit adressées aux bidonvillois par des candidats en campagne électorale sont encore vivaces ;

– b) le facteur social, notamment la résistance au transfert de la part de personnes qui refusent de déménager du quartier où elles sont habituées à vivre. En plus des réticences socio-économiques et culturelles à quitter le bidonville (emplois et revenus, habitudes et lieux de sociabilité), il y a des problèmes familiaux (disputes pour *l'héritage* d'un lot) et des contraintes d'ordre psychologique (violence que représente le transfert) ;

– c) le facteur économique : des recasements bien faits – avec des maisons bâties et équipées dans les règles de l'art – exigent des moyens économiques. En dépit des subventions et des mécanismes de financement prévus pour les populations défavorisées, les ménages insolubles ne peuvent pas faire face à de nouvelles dépenses.

Aujourd'hui, des correctifs sont apportés à ces problèmes à travers l'expérimentation de nouveaux dispositifs d'ingénierie sociale. En effet, la grande *évaluation sociale des interventions en bidonville* (pilotée par la sociologue Françoise Navez-Bouchanine, 2001) débouche sur la notion *technico-théorique* de maîtrise d'ouvrage social (MOS). La pauvreté des bidonvilles est désormais accompagnée à travers des maîtrises d'ouvrage social déléguées à des tiers dits opérateurs sociaux¹⁷. Ces derniers conduisent des missions d'*accompagnement social* qui consistent à informer les bénéficiaires et à les assister dans toutes les étapes du transfert, pour faciliter leur adhésion et leur participation (économique) à travers une médiation de proximité. Mais il existe un décalage entre l'idéal d'un *accompagnement social* au sens large et militant (dans les textes et les discours) et la pratique d'un accompagnement minimum et contractuel (plus restrictif sur le terrain). *In fine*, les opérateurs sociaux sont assimilés à des facilitateurs et des intermédiaires à l'interface entre les habitants et les pouvoirs publics. Ainsi, un Président de conseil communal (banlieue de Rabat) pointe les limites de tels dispositifs quant à leurs impacts sociaux : « il ne s'agit pas de déplacer les gens, puis les abandonner après les avoir mis à l'écart. (...) Il ne faut pas transférer les bidonvilles vers des « villes bidons » car ce sont des bombes à retardement ».

17. En janvier 2007, sur 250 opérations lancées dans le cadre du PVSB (et plus de 1 000 bidonvilles au Maroc), le dispositif d'accompagnement social en couvre 21 (38 000 ménages). Les opérateurs de l'habitat ayant en charge la maîtrise d'ouvrage – technique et sociale – des projets sont publics et privés. Les opérateurs sociaux délégataires sont de trois types : un établissement public (Agence de développement social, ADS), des associations et des ONG nationales et internationales, des bureaux d'études conjoncturellement convertis à la profitable MOS.

BIBLIOGRAPHIE

- BENJELLOUN D. [juin 2003], « Maroc. Évaluation des programmes de résorption de l'habitat insalubre », Royaume du Maroc, Banque mondiale et Cities Alliance, 26 p.
- CASTEL R. [1995], *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard/Folio Gallimard [2000].
- DESTREMAU B. et alii (éd.) [2004], *Dynamique de la pauvreté en Afrique du Nord et au Moyen-Orient*, Paris, Karthala-Urbama, 516 p.
- DURAND-LASSERVE A. [1986], *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-monde*, Paris, L'Harmattan.
- IRAKI A. [2006], « L'organisation des solidarités dans des territoires en construction : quartiers restructurés au Maroc », *Espaces et sociétés*, n° 127 : *Pratiques solidaires en ville*, p. 63-77.
- IRAKI A. [2005], « Quartiers non réglementaires : intermédiation, élite de proximité et restructuration urbaine », in *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, Rabat, INAU-IRD, p. 97-144.
- LE TELLIER J. [2006], *Recompositions territoriales dans le Maroc du Nord. Dynamiques urbaines dans la péninsule tingitane et gouvernance des services de base à Tanger et à Tétouan (Maroc). L'inclusion des quartiers pauvres à travers l'accès aux transports et à l'eau potable*, thèse de géographie, Université Aix-Marseille 1, 608 p.
- NAVEZ-BOUCHANINE F., BERRY-CHIKHAOUI I. [2005], « L'entre-deux des politiques urbaines et des dynamiques sociales dans les villes marocaines. Injonctions et résistances à l'éviction dans le contexte du renouvellement ou de l'aménagement urbains », in *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, Rabat, INAU-IRD, p. 43-96.
- NAVEZ-BOUCHANINE F. [2003], « Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles », *Espaces et sociétés*, n° 112 : *Ville et démocratie*, p. 59-81.
- NAVEZ-BOUCHANINE F. [2002], *Les interventions en bidonville au Maroc. Une évaluation sociale*, Rabat, Publications de l'ANHI, 302 p.
- PAUGAM S. (éd.) [1996], *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La découverte.
- ROYAUME DU MAROC/BANQUE MONDIALE [juin 2006], Programme « Villes sans bidonvilles ». Rapport final de l'analyse d'impact social et sur la pauvreté, 127 p.
- ROYAUME DU MAROC [2004], *Programme villes sans bidonvilles 2004-2010. Orientations stratégiques et programmation*, Rabat, Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, 34 p.
- ROYAUME DU MAROC, SECRETARIAT D'ÉTAT À L'HABITAT [2002], *Habitat insalubre au Maroc*. 1) *Maîtrise d'ouvrage sociale dans les opérations de résorption* (Actes de l'atelier du 20 et 21 mars 2001). 2) *Travaux préparatoires pour de nouvelles approches*, Rabat, 90 et 136 p.
- VALLAT C. [2001], « L'urbanisation illégale dans les grandes villes méditerranéennes : consolidation d'une pratique informelle », in *Les très grandes villes dans le monde*, Paris, Éditions du Temps, p. 105-132.