



THE CITIES ALLIANCE

VILLE DE BARCELONE

ROYAUME DU MAROC

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
WILAYA DE TETOUAN
COMMUNE URBAINE DE
TÉTOUAN**

**PREMIER MINISTRE
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ
CHARGE DE L'HABITAT ET
DE L'URBANISME
AGENCE URBAINE DE
TÉTOUAN**

**ATELIER D'ÉVALUATION ET DE RESTITUTION DU PROJET DE
REHABILITATION URBAINE A KORRAT SBAA-TETOUAN**



TETOUAN les 23 et 24 janvier 2004

SOMMAIRE

INTRODUCTION -----	1
I- Contexte et problématique de l'approche participative dans la régularisation des quartiers d'habitat non réglementaire (QHNR) -----	3
1.1- L'état de la situation actuelle -----	3
1.2- Le cas de l'agglomération de Tétouan -----	4
1.3- La régularisation participative des quartiers d'habitat non réglementaire -----	6
II- Evaluation de la mise en œuvre de Korrat Sbaa -----	7
2.1- Rappel des éléments du contexte et du diagnostic -----	7
2.2- Objectifs et démarche du projet -----	8
2.3- Enseignements dégagés de la mise en œuvre de KS -----	9
2.3.1- Un document d'urbanisme concerté-----	10
2.3.2- Un partenariat institutionnel élargi-----	10
2.3.3- Rôle central de l'association du quartier-----	11
2.3.4- Des réalisations physiques limitées -----	11
2.3.5- Le plan d'aménagement en instance d'approbation-----	12
2.3.6- Faibles ressources des habitants -----	13
2.3.7- Changement institutionnel -----	13
2.3.8- L'apurement du foncier différé -----	13
2.3.9- Nécessité d'un animateur facilitateur pour la mise en œuvre du projet-----	14
2.3.10- Absence de la dimension préventive -----	14
III- Enseignements dégagés des différentes expériences de participation -----	15
3.1- Diversité des contextes, des contenus et des formes d'intervention -----	15
3.1.1- Diversité des montages institutionnels et techniques -----	15
3.1.2- Contenu variable de la régularisation des quartiers -----	15
3.1.3- Priorité à l'accès aux infrastructures et aux services de base-----	15
3.1.4- Régularisation administrative et valorisation des quartiers -----	16
3.1.5- Échec du processus de régularisation du foncier -----	16
3.1.6- Diversité des formes d'organisation des habitants -----	17
3.2- Difficultés rencontrées dans la démarche participative -----	17
3.2.1- La faiblesse de l'encadrement technique et le manque de moyens des amicales-----	18
3.2.2- Limites et contraintes de l'autofinancement des infrastructures -----	18
3.2.3- Résistances des appareils administratifs-----	18
3.2.4- Insuffisante coordination entre les acteurs -----	19
3.3- Conditions de réussite de la démarche participative -----	19
3.3.1- Mise en confiance de la population -----	19
3.3.2- Crédibilité de l'approche participative auprès des acteurs institutionnels -----	20
3.3.3- Responsabilisation des amicales et renforcement de leur capacité d'intervention -----	20
CONCLUSION -----	20

INTRODUCTION

Le projet de réhabilitation urbaine du quartier Korrat Sbaa (Tétouan) est engagé par l'Agence urbaine de Tétouan (AUT) pour le compte de la Commune de Tétouan Al Azhar et de la Communauté urbaine de Tétouan avec l'appui de l'Alliance des Villes, de la municipalité de Barcelone, du Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT) et de la ville de Rio de Janeiro.

L'étude de conception du projet a été confiée, suite à un appel d'offres ouvert, à un cabinet d'étude privé, Elle préconise une démarche participative qui vise l'intégration du quartier par l'accès aux infrastructures et aux services de base, en régularisant les constructions existantes et en favorisant une amélioration de leur qualité, tout en maintenant la structure spatiale du quartier et en évitant les démolitions.

La présente contribution, qui s'est appuyée sur la documentation fournie par l'architecte concepteur du projet et les entretiens avec les responsables de l'AUT et le président de l'amicale du quartier, s'attache à restituer cette expérience qui est à ses débuts de mise en œuvre.

Il s'agit donc essentiellement d'un récapitulatif de la démarche engagée en s'interrogeant sur les acquis, les obstacles et les limites de cette expérience, au regard des enseignements dégagés de la mise en œuvre d'autres projets similaires de restructuration de quartiers d'habitat non réglementaire, qui sont à des phases plus avancées de réalisations.

I - Contexte et problématique de l'approche participative dans la régularisation des quartiers d'habitat non réglementaire (QHNR)

1.1- L'état de la situation actuelle

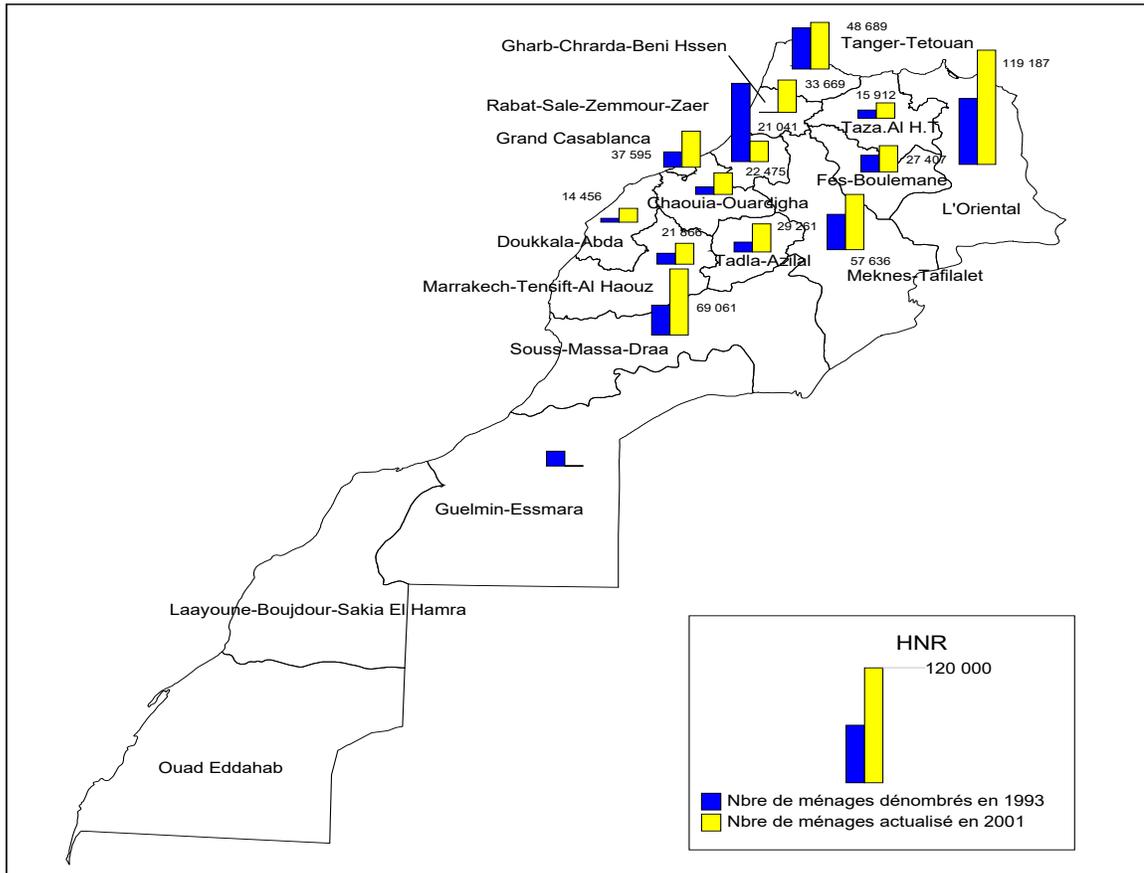
L'habitat non réglementaire se différencie des autres formes d'habitat par le niveau d'investissement réalisé par les habitants dans la construction qui traduit une certaine sécurité foncière de l'occupation, malgré l'absence de titres fonciers, le caractère non légal du processus de morcellement et de construction, et le non respect des normes d'infrastructure et d'équipement.

La problématique de sa normalisation est d'actualité depuis que le phénomène a été reconnu comme composante essentielle de la production de l'espace, et comme forme de régulation pour l'accès au logement pour une frange importante de la population à revenus limités.

En effet, le dernier dénombrement effectué à l'échelle nationale datant de 1993 indique 354 000 ménages (2 millions d'habitants) concernés par le phénomène, répartis en 652 sites sur une superficie de 10 000 ha.

Depuis cette date, le phénomène s'est amplifié et s'est diffusé à l'échelle du territoire national, et les dernières estimations établies en 2001 révèlent le franchissement du seuil de 500 000 ménages.

Evolution des ménages logés dans l'habitat non réglementaire en 1993 et 2001 à l'échelle nationale



L'évolution des contextes urbains et les spécificités régionales différencient les formes de redéploiement du phénomène, qui a partout connu une accélération sous l'effet de facteurs multiples : sécheresse et vulnérabilité d'une partie de la population à la pauvreté, formes de gestion des patrimoines fonciers traditionnels (collectif, habous), déficit en infrastructures, difficultés de maîtrise de l'urbanisation.

Le phénomène revêt des formes variées, de la promotion immobilière non réglementaire à l'auto-production, et se manifeste dans des secteurs plus périphériques, sur les territoires des communes rurales et des sites à risques.

1.2- Le cas de l'agglomération de Tétouan

L'agglomération de Tétouan n'échappe pas au phénomène, qui occupe une place importante dans la structure urbaine de la ville. Malgré une baisse constatée au début des années 80 grâce à l'engagement du projet de développement urbain (PDU) de Tétouan, le

phénomène semble reprendre de l'ampleur et progresser par la densification des poches vides, et la surélévation et l'occupation de sites plus périphériques.

Les données du Plan local de l'habitat et du développement urbain (PLHDU) de Tétouan indiquent une progression du phénomène qui représentait en 1993 environ 13% de la population de la ville de Tétouan, dans 25 quartiers différents occupant une surface de 362 ha. En y ajoutant Dersa et Samsa, non comptabilisés dans le dénombrement de 1993, environ 40% des habitants de la ville sont logés dans l'habitat non réglementaire (secteurs de Touilah, de Korrat Sbaa et de Boujdad).

Au-delà de la ville, le phénomène affecte massivement les communes urbaines du littoral (Martil, M'diq, Fnidq et Oued Laou) où il représente selon les cas entre 50 et 70 % de la population concentrés dans des pôles de développement massifs menaçant parfois l'équilibre environnemental et hypothéquant l'investissement touristique du littoral.

Le phénomène se caractérise également par un développement extensif des secteurs qui occupent les versants des piémonts, le domaine forestier ainsi que des zones à risques (zones inondables de l'oued Martil). Il s'étend également sur les communes périurbaines de la ville (Mellaliyine, Azla, Zaytoun et Dar Ben Kerrich).

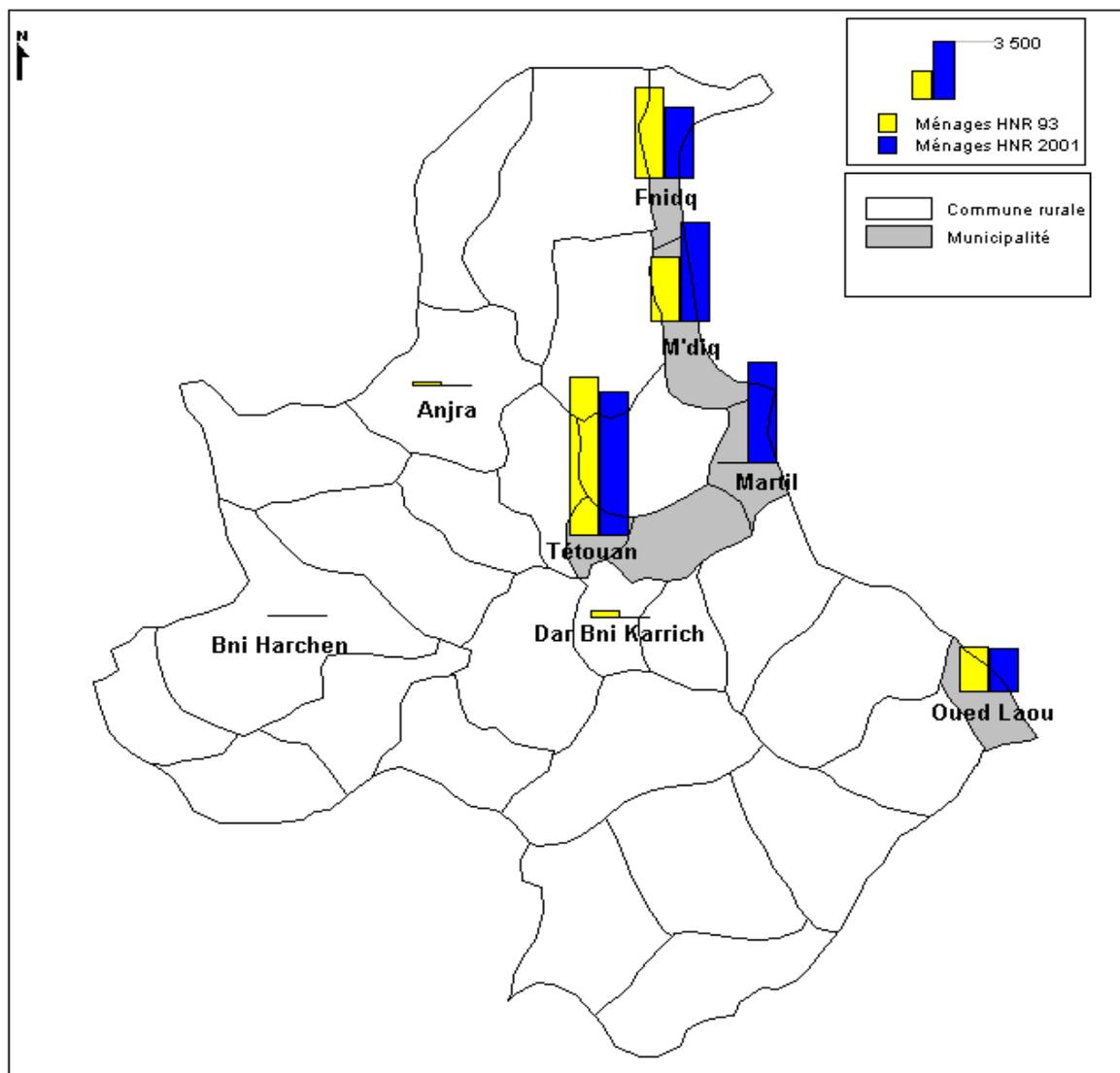
Le processus a permis de répondre, à une part de la demande en logements écartée de l'offre publique confrontée à l'épuisement des réserves foncières publiques et aux coûts de production élevés (fonciers, équipements et fiscalité) en comparaison avec ceux de l'HNR qui bénéficie de plusieurs facteurs favorables (absence d'autorisation, d'équipements et de taxes).

Au point de vue physique, les quartiers d'HNR à Tétouan se caractérisent par une topographie contraignante qui pose de grandes difficultés en matière d'équipement. Ils se singularisent aussi par leur adaptation au site, la qualité des matériaux et la diversité des formes d'habitat (du logement populaire au grand standing, produit des revenus de la contrebande et du blanchiment de l'argent).

Compte tenu de la forte croissance urbaine enregistrée dans la région et des conditions actuelles de la production de logements, la ville de Tétouan et ses communes périphériques continueront encore pendant une longue période à accueillir des migrants. Ceux-ci contribueront à alimenter la demande en logements dont une grande partie sera satisfaite par le secteur de l'HNR, par ailleurs soutenu par la demande saisonnière balnéaire.

Province de TETOUAN

*Evolution des ménages logés dans l'habitat non réglementaire en 1993 et 2001
à l'échelle des communes urbaines*



1.3- La régularisation participative des quartiers d'habitat non réglementaire

La régularisation engagée initialement dans le cadre de maîtrise d'ouvrage publique, souvent appuyée par des financements étrangers (USAID et BM), a contribué à mettre en place des démarches parfois innovantes dans les traitements techniques et urbanistiques des secteurs concernés. Elle a toutefois buté sur des obstacles financiers et institutionnels et sur une insuffisante prise en compte de la dimension sociale des projets.

Le PDU de Tétouan, qui a constitué une première expérience intégrée pour juguler le phénomène, n'a pas produit les effets escomptés sur la maîtrise de son développement. Ces deux composantes (ZAC. et prévention) programmées pour anticiper la demande, ont été, soit abandonnée pour la première, soit arrêtée en phase finale pour la seconde. La composante restructuration achevée sur le plan technique, s'est soldée, faute de récupération des coûts auprès des habitants, par un déficit financier. Le projet a souffert d'un montage institutionnel et financier inadéquat et d'une conjoncture locale défavorable (élection et nouveau découpage communal).

La démarche de régularisation participative s'est alors imposée aux opérateurs pour plusieurs raisons, qui tiennent en particulier aux dérapages des projets antérieurs réalisés par des maîtres d'ouvrages publics parmi lesquels on citera :

- Les coûts élevés des projets au regard des ressources des habitants et des difficultés de récupération des coûts.
- L'ampleur des besoins au regard des ressources publiques mobilisées pour les projets de restructuration des QHNR.
- L'inadaptation des produits et des services à la demande, induisant des glissements, de la spéculation et de l'exclusion.
- L'inadaptation des modes de gestion aux formes d'organisation de la population et au rythme de mobilisation de ses ressources.
- Les difficultés de gestion du volet social dans la conduite des projets et dans la gestion des conflits sociaux liés au projet.

La démarche participative s'est également imposée par la valeur ajoutée apportée, au processus de régularisation, en particulier à travers les éléments suivants :

- L'identification des besoins et des priorités par les habitants directement concernés.
- La définition des produits et des services en fonction des besoins et des ressources des bénéficiaires et selon le rythme de leur mobilisation.
- L'adaptation des modes d'intervention selon les formes d'organisation des habitants.
- La gestion consensuelle des conflits et des contraintes liées à la mise en œuvre du projet.
- Les coûts de produits et de services en final moins élevés.

II - Evaluation de la mise en œuvre de Korrat Sbaa

Le processus de régularisation engagé dans le quartier KS est dans sa première phase de mise en œuvre ; il ne peut être apprécié qu'au niveau des intentions, de la démarche et des acquis et c'est dans ce sens que la démarche proposée à KS pourra servir de référence pour inspirer d'autres projets.

2.1- Rappel des éléments du contexte et du diagnostic

Le quartier KS est situé sur le versant sud de la ville de Tétouan, à quelques kilomètres du centre. Il s'étend sur 40 ha et occupe un site accidenté avec parfois de fortes pentes

(40%). A l'origine, les terrains sont la propriété d'une famille qui a morcelé et vendu des parcelles de tailles variables; seul le cimetière appartient aux habous. L'immatriculation des terrains concerne à peine 4 ha.

Les premières constructions datent des années 70 et le quartier s'est densifié et étendu depuis. En 2002, il abritait 8 590 habitants soit 1 674 ménages et enregistrait une croissance de 11,2% par an entre 1994 et 2002 (3 690 habitants en 1994), alimentée par un exode rural avec une aire de recrutement qui couvre l'ensemble des provinces du nord.

Le taux d'activité est de 25% et les actifs occupés travaillent en majorité dans les secteurs du BTP (20%) ; du commerce (22%) et des services (14%). Les deux tiers des revenus des ménages se situent entre 1 000 et 2 000 DH et 10% sont inférieurs à 1 000 DH par mois.

Le quartier accuse une carence en matière d'équipements sociaux collectifs réduits à une seule école de 10 classes (en partie en préfabriqué) et 4 écoles coraniques. Les priorités exprimées par les habitants portent sur la santé, la route, l'assainissement, l'eau potable et le collège.

On dénombre 1 200 constructions à usage principalement d'habitat dont la majorité à 2 niveaux et dont la moitié sur un parcellaire de moins de 100 m², valorisé à 70 % en logement unifamilial. La propriété du logement constitue le statut dominant (83% contre 65% à Tétouan) et la location ne représente que 16% des cas. Le loyer mensuel se situe entre 200 et 500 DH.

Le quartier souffre de l'absence d'infrastructures. L'accès à l'eau potable s'effectue par des bornes fontaines dont la consommation est prise en charge par la commune, alors que 83% des logements sont électrifiés et un logement sur dix est branché à un réseau d'assainissement sommaire installé par les habitants, et qui se déverse dans l'oued Martil. Les eaux pluviales sont drainées en surface et certaines constructions sont exposées à des risques en cas de crues. Six bennes sont installées dans le quartier mais le service de la collecte des déchets est inexistant et on note la présence de plusieurs dépôts sauvages. L'accès au quartier se fait par une voie qui le relie au centre ville et à l'intérieur par des pistes d'emprises variables, dont certaines ont été bétonnées à l'instigation de la municipalité, qui a fourni les matériaux aux habitants pour des travaux communautaires.

Le quartier est doté de 80 locaux à usage professionnel dont une partie est inoccupée. Le reste est occupé par des commerces et services traditionnels de proximité dont une pharmacie.

2.2-Objectifs et démarche du projet

La démarche préconisée pour l'intégration du quartier est fondée sur un ensemble d'objectifs complémentaires qui visent l'équipement et l'amélioration de l'habitat en préservant sa spécificité et son identité, en évitant des démolitions et en maintenant un réseau de voies piétonnes adapté à la configuration topographique du site. La mise en

œuvre du projet repose sur une démarche participative conduite par l'amicale du quartier en partenariat avec l'ensemble des partenaires institutionnels.

Cette démarche a donné lieu à l'élaboration d'un rapport d'analyse diagnostic qui a servi de base à la conception du document d'urbanisme du quartier. Les principaux objectifs retenus par cette démarche de régularisation participative portent sur :

a- L'accès aux infrastructures et aux services de base en proposant :

- Une voirie carrossable, peu dense mais permettant le désenclavement du quartier et sans démolition de constructions.
- Un réseau d'assainissement séparatif avec drainage des eaux pluviales tirant profit de la topographie.
- Un réseau d'eau potable, la généralisation de l'électrification et de l'éclairage public.
- L'aménagement de chemins piétons et de placettes.
- La collecte des déchets ménagers.

b- Des équipements sociaux collectifs

La composante des équipements collectifs porte sur un centre de santé, un collège, un terrain de sport, une maison de jeunes, un foyer féminin, une bibliothèque, un marché, un poste de police et un arrondissement de la municipalité.

c- La réhabilitation du bâti existant

Cette composante porte sur l'amélioration des constructions existantes, leur surélévation et concerne également les constructions exposées à des risques (glissements de terrain, crues, anomalies de structure...). La gestion de cette composante est prévue dans le cadre d'une assistance technique apportée aux habitants pour renforcer la stabilité des constructions et améliorer leur qualité architecturale.

d- Une réglementation adaptée

Un arrêté de mise à l'étude est proposé pour permettre de finaliser l'étude urbanistique et technique, et contrôler les constructions sur le site. Une réglementation de la constructible adaptée est proposée avec un souci d'intégration de dispositions architecturales et celles concernant les matériaux de construction.

e- La participation des habitants du quartier

Cette participation prend la forme suivante :

- Concertation lors de l'élaboration des études et lors de la phase des réalisations ;
- Financement et réalisation des infrastructures (assainissement et chemins piétons) ;
- Participation au recouvrement des coûts du réseau primaire d'assainissement.

2.3- Enseignements dégagés de la mise en œuvre de KS

L'évaluation de cette expérience interpelle sur des problématiques diverses qui renvoient à la question du financement du projet dans le cadre d'une démarche participative, de sa prise en charge et de sa durabilité.

La première difficulté tient à l'absence de recul pour dégager des enseignements, car le projet est à peine engagé. Cela n'empêche pas de s'interroger sur certains objectifs et de procéder à des comparaisons avec des situations similaires pour dégager des recommandations utiles pour le projet.

2.3.1- Un document d'urbanisme concerté

L'étude de la restructuration de KS menée, suite à un appel d'offres ouvert, par un consultant où le choix a privilégié une démarche de régularisation du quartier qui préconise une amélioration de l'existant fondée sur l'accès aux infrastructures et aux services de base, tout en évitant des destructions massives qu'engendrent généralement la restructuration et la mise en place des équipements. Le consultant a joué un rôle notoire en matière d'animation et de sensibilisation de la population à l'approche participative. Sa bonne connaissance du contexte institutionnel local a également contribué à légitimer la démarche.

Le document a été élaboré sur la base de normes établies de manière consensuelle en régularisant le parcellaire existant (minimum de 50m²), en définissant une hauteur acceptée par les habitants (R+2 malgré l'existence de quelques constructions en R+3), et en adoptant des emprises de voies variables et réduites pour éviter la démolition des constructions existantes. Le document d'urbanisme a régularisé également les terrains morcelés et non construits (grâce au travail de terrain de l'association).

L'emplacement des équipements collectifs a également fait l'objet de concertations avec les habitants. C'est ainsi que le collège initialement projeté a été finalement abandonné, car les habitants ont considéré que l'existence d'un collège projeté aux abords du quartier était suffisant.

2.3.2- Un partenariat institutionnel élargi

Le partenariat institutionnel engagé dans le cadre de ce projet en associant les collectivités locales à l'agence urbaine de Tétouan et en s'appuyant sur l'expertise de partenaires internationaux constitue un élément qui a contribué à asseoir une légitimité du projet. Il faut signaler dans ce sens, le rôle clef joué par l'Agence urbaine de Tétouan, ouverte à la démarche participative et à la coopération internationale, et qui a conduit des actions de formation à l'attention de l'amicale du quartier. Elle dispose de compétences techniques, de logistique et de ressources qui lui permettent d'assurer le suivi du projet.

Le soutien de la municipalité Al Azhar, qui bénéficie de la légitimité de la représentativité des habitants, a été un élément favorable du dispositif institutionnel mis en place et ce, malgré les difficultés de gestion auxquelles elle est confrontée à l'échelle de son territoire. Elle a compris tout l'intérêt qu'elle peut tirer d'une délégation de la maîtrise d'ouvrage à une entité technique qui dispose de moyens et de compétences pour assurer cette mission. La Communauté urbaine de Tétouan a été à l'origine du projet et elle en a été l'initiatrice; c'est elle qui a sollicité l'appui technique des partenaires étrangers.

L'appui des organismes de coopération internationale (UN/HABITAT, Cities alliance, Villes de Barcelone et de Rio) constitue un atout pour profiter de l'expérience internationale en matière de participation de la population dans des projets similaires et engager des démarches innovantes. L'appui méthodologique de ces organismes a permis de sensibiliser à la démarche participative et d'accréditer sa pertinence auprès des acteurs locaux, en particulier les partenaires institutionnels.

2.3.3- Rôle central de l'association du quartier

Le rôle de l'association du quartier de KS est crucial dans le processus de mise en œuvre de la démarche participative de régularisation du quartier, dans la mesure où elle occupe une position d'interface entre les habitants et les partenaires institutionnels. Créée en février 2002, elle regroupe 200 adhérents soit 12 % des ménages du quartier. Elle a réussi à sensibiliser les habitants du quartier, à arrêter les constructions en attendant l'élaboration du plan de restructuration et son approbation. Elle s'assure en particulier des emprises des équipements collectifs projetés.

Elle bénéficie de l'appui de l'AUT et de la confiance des acteurs institutionnels impliqués dans le processus de mise à niveau du quartier, ce qui constitue un atout favorable à la dynamique participative, permet de donner une certaine visibilité au projet, et le rend crédible auprès des différents partenaires.

L'association a apporté son appui au déroulement de l'étude du plan de restructuration en proposant des modifications pour l'emplacement de certains équipements collectifs, tout en sensibilisant leurs propriétaires pour obtenir leur accord pour des indemnités. Elle a également proposé des adaptations de tracés de voies fondées sur sa connaissance du terrain, en particulier les morcellements établis sur des terrains vides perçus au départ par le concepteur comme des opportunités d'aménagement ou d'équipement.

A l'instar de nombreuses associations, l'association de KS est confrontée à des difficultés de fonctionnement et de gestion. Elle occupe actuellement un local mis à sa disposition grâce au soutien de l'AUT qui prend en charge le loyer, et de l'USAID sous forme de matériel informatique et de mobilier de bureau. Ses ressources sont constituées des adhésions (20 DH pour 200 membres). Elle ne collecte pas de fonds auprès des adhérents pour les travaux d'équipement; ceux-ci sont directement pris en charge par les habitants concernés qui se sont organisés par rue pour toutes les voies directement reliées à la voirie et au collecteur réalisés par l'ANHI. L'association apporte sa contribution dans la définition des règles de répartition des coûts des travaux (200 à 500 DH par construction selon le niveau) et pour la résolution d'éventuels conflits entre les habitants. Sa contribution décisive a été de sensibiliser les habitants et d'obtenir leur adhésion pour une trêve dans la construction, en attendant l'approbation du document d'urbanisme, affiché dans son local et qui est en instance d'approbation.

2.3.4- Des réalisations physiques limitées

Du point de vue des réalisations physiques sur le site, deux voies structurantes ont été réalisées : l'une par la municipalité (sans finition) l'autre par l'ANHI qui a réalisé également un collecteur et qui s'est engagée à réaliser le réseau primaire et l'étude technique du réseau secondaire d'assainissement. Les habitants se sont organisés à l'échelle des rues adjacentes au collecteur réalisé par l'ANHI pour installer des conduites d'assainissement, en attendant l'équipement du quartier par le concessionnaire des réseaux.

En effet, un nouvel accord de répartition des compétences en matière d'infrastructure est établi : la voirie sera réalisée par l'ANHI et l'assainissement par le concessionnaire privé qui en assurera la récupération des coûts auprès des habitants à travers la facturation de la consommation de l'eau potable, dont le branchement du quartier au réseau est également prévu. Pour le moment, l'équipement du quartier en assainissement ne semble pas être inscrit parmi les priorités de l'investissement du concessionnaire. Celui-ci réalise deux réservoirs d'eau en prévision des branchements des habitants avant juin 2004, suite à l'engagement pris avec la municipalité pour faire bénéficier le quartier KS des mêmes facilités accordées au branchement en milieu rural.

La question du financement des équipements sociaux est également posée, notamment pour le centre de santé. Le département concerné est prêt à contribuer à son équipement à condition que l'emprise du terrain soit prise en charge par un autre partenaire. L'association du quartier est en discussion avec l'AUT à ce sujet. Sur cette question, il faudra séparer les équipements publics qui peuvent être pris en charge par les administrations concernées dans le cadre de leur programmation (école, santé) des autres équipements marchands qui peuvent être pris en charge par le secteur privé.

A cet égard, un travail de suivi et de coordination est nécessaire pour sensibiliser les départements concernés (santé, pour rendre prioritaire le site dans leur programmation). Certains partenaires extérieurs semblent prêts à contribuer au financement du complexe culturel, mais il faudra rechercher d'autres partenaires locaux pour compléter le montage financier.

2.3.5- Le plan d'aménagement en instance d'approbation

Parmi les acquis escomptés du projet figurent les autorisations de construire qui devraient être accordées aux habitants qui souhaitent améliorer leur logement ou surélever selon une procédure rapide et une réglementation adaptée. Or, dans l'attente de l'approbation du plan d'aménagement du secteur, aucune autorisation n'est accordée sur le site, alors que l'attente des habitants sur ce point est forte, le retard enregistré pouvant entamer la crédibilité de l'association du quartier auprès des habitants.

La régularisation administrative des constructions existantes par le biais des autorisations de construction ouvrira la voie à des améliorations des constructions et à une mobilisation des ressources financières des habitants. Dans le cas de KS, elle est d'autant plus facile à mettre en œuvre qu'elle est conditionnée au respect des servitudes d'intérêt général qui découlent du plan d'aménagement du quartier et qui ont été acceptées par les habitants.

2.3.6- Faibles ressources des habitants

Les coûts estimés des infrastructures (28 millions de DH selon l'étude de l'ANHI) dépassent les capacités de contribution des habitants du quartier de KS dégagées de l'enquête réalisée qui révèle en particulier une tranche de revenus insolubles (10% ont moins de 1 000 DH par mois). La question du financement des infrastructures nécessaires pour la régularisation des quartiers d'habitat non réglementaire met en jeu des investissements relativement lourds qui ne peuvent être supportés uniquement par les habitants des quartiers d'habitat non réglementaire.

Ce constat implique donc la recherche de subventions et de modalités de recouvrement adaptées pour permettre d'élargir l'assiette des contributions. L'intérêt de la démarche de régularisation participative à KS est d'avoir obtenu une adhésion des habitants au principe de leur contribution financière au coût des réalisations et au respect des servitudes du plan d'urbanisme. En contrepartie, il devrait y avoir un engagement plus soutenu des acteurs institutionnels dans le financement des infrastructures dans leur quartier, qui peut se réaliser dans le cadre d'un dispositif contractuel associant la population aux partenaires institutionnels pour répartir les charges en matière d'équipement en infrastructure.

2.3.7- Changement institutionnel

La mise en place d'une nouvelle municipalité à Tétouan, qui consacre l'unicité de la ville a introduit des changements institutionnels qui déstabilisent le processus de concertation et retardent les validations et les engagements pris notamment pour l'approbation du plan d'aménagement sectoriel et la réalisation des infrastructures. Les habitants et leur association sont dans l'attente du déblocage du processus. Il est vrai que sur le plan technique, le dialogue est maintenu entre l'AUT, les services techniques de la commune et l'amicale; mais le temps mis par la nouvelle équipe municipale pour prendre connaissance des dossiers et définir ses priorités risque de retarder davantage le processus de régularisation du quartier.

2.3.8- L'apurement du foncier différé

L'accès à un titre foncier constitue un objectif qui mobilise la population pour améliorer son logement et adhérer au processus de régularisation du quartier. Il se heurte à des difficultés multiples dont le faible taux d'immatriculation, le morcellement de la propriété et les obstacles à l'éclatement des titres. Pour le moment la question n'est pas encore soulevée pour le quartier KS. Si elle peut être différée pour éviter de bloquer le processus d'amélioration du quartier, elle ne peut non plus être indéfiniment reportée.

Il est envisagé un fonds spécial à l'échelle de la Wilaya de Tétouan destiné à régulariser le foncier, mais seulement dans les QHNR établis sur des terrains du domaine privé de l'Etat, ce qui n'est pas le cas du quartier Korrat Sbaa. Par ailleurs, un assouplissement de la procédure d'immatriculation a été adopté par la conservation foncière qui accorde des titres fonciers sur la base d'une moukha, d'un plan de cadastre et d'un plan autorisé par AUT. Une concertation entre les partenaires concernés (AUT, Conservation foncière et

Municipalité de Tétouan) à ce sujet devra faciliter à terme l'apurement du foncier dans le quartier.

2.3.9- Nécessité d'un animateur facilitateur pour la mise en œuvre du projet

La Wilaya de Tétouan a mis en place un comité de coordination des QHNR qui regroupe les partenaires concernés par les interventions dans ces quartiers. Pour le moment, le quartier KS ne figure pas dans ses travaux. Par ailleurs, le comité de direction du projet qui regroupe les différents partenaires concernés, aura achevé sa mission avec l'approbation du plan d'aménagement. Il appartiendra alors à la municipalité de prendre le relais pour gérer le suivi et la mise en œuvre du projet, et assurer sa pérennité.

Ce suivi pourra être confié à un animateur facilitateur dont la tâche sera d'impulser des initiatives, débloquer les situations conflictuelles et coordonner les actions des différents partenaires engagés. Ce rôle pour être assuré par un cadre de la municipalité, mis à la disposition de l'association du quartier avec l'appui financier d'autres partenaires.

2.3.10- Absence de la dimension préventive

Au terme de ces premières investigations, on ne peut éviter des comparaisons avec le projet de développement urbain (PDU) de Dersa Samsa. L'évaluation de la mise en œuvre de la démarche préconisée à KS fait apparaître tout le chemin parcouru depuis le PDU de Dersa Samsa en matière d'identification des besoins, d'approche concertée et d'inclusion sociale.

L'évaluation du PDU de Tétouan montre que la démarche préconisée à l'époque n'est pas reproductible aujourd'hui. Le blocage de la récupération des coûts de la restructuration auprès de la population en l'absence de processus de participation ont conduit à une dérive financière du projet, hypothéquant définitivement la reconduction du projet à d'autres sites. Au moment où le PDU de Dersa Samsa était engagé (deuxième moitié des années 80,) le secteur de KS était encore vide et couvert seulement de quelques constructions. A l'époque les études réalisées à l'occasion du PDU révélaient le risque de reconstitution d'un nouveau foyer d'HNR sur l'autre versant de la ville.

Il aura fallu vingt ans après pour se rendre compte, qu'en l'absence d'une stratégie de prévention, la dynamique du développement de l'HNR allait s'imposer de manière durable.

III - Enseignements dégagés des différentes expériences de participation et recommandations

La normalisation des QHNR est une démarche récente au Maroc et les expériences participatives sont relativement limitées et d'intérêt variable, ce qui ne permet pas de dégager des conclusions définitives. Cependant, les projets engagés, qui sont à des stades différents d'avancement mettent en relief la complexité des enjeux, l'intérêt des démarches et les obstacles à la mise en œuvre des projets.

3.1- Diversité des contextes, des contenus et des formes d'intervention

Les projets de régularisation participative procèdent de démarches, de formes d'intervention et de contenus différents.

3.1.1- Diversité des montages institutionnels et techniques

Les expériences menées révèlent une diversité des situations qui concernent les aspects physiques et urbanistiques des quartiers mais également la nature des enjeux urbains, des acteurs en présence et en particulier le degré et la forme d'organisation des habitants, et les liens ou rapports établis avec les acteurs institutionnels locaux. Les projets de restructuration fondés sur une démarche participative ont été réalisés selon des scénarios institutionnels différents, qui vont de la conduite intégrale du projet par une amicale (Monfleuri à Fès), à la répartition des compétences entre l'amicale et la confédération (Tabriquet à Salé) ou à la maîtrise d'ouvrage communale (Kariat Ouled Moussa à Salé).

Ce constat implique la recherche de solutions adaptées à chaque situation et la nécessité d'exclure toute forme d'uniformité dans les montages institutionnels.

3.1.2- Contenu variable de la régularisation des quartiers

Le contenu de la régularisation des QHR est variable selon le contexte, les ressources des acteurs et la nature des enjeux. Il n'y a pas de modèle, mais plutôt des principes et des démarches qui portent sur des composantes similaires mais dont l'ampleur, la combinaison et l'ordre des priorités sont variables selon le contexte. Dans les projets menés, la démarche s'attache à articuler plusieurs composantes, dont la mise à niveau des infrastructures et la normalisation administrative constitue les deux principaux volets.

3.1.3- Priorité à l'accès aux infrastructures et aux services de base

L'accès aux infrastructures et aux services de base constitue dans tous les cas une priorité pour les habitants et un enjeu majeur pour l'amélioration des quartiers. Les quartiers se trouvent au départ à des niveaux d'équipement différents, dans certains cas équipés partiellement en électricité et en eau potable, ces deux composantes ont un impact positif sur l'amélioration de la santé et du confort des habitants.

La voirie et l'assainissement produisent des effets de transformations et d'améliorations des quartiers mais nécessitent des investissements plus élevés et peuvent occasionner des destructions pour libérer les emprises nécessaires. En l'absence d'un consensus entre les habitants, les servitudes qui découlent de ces infrastructures, tout comme celles résultantes des zones à risques, ne sont pas acceptées et constituent souvent des entraves au processus de régularisation des quartiers.

Dans la plupart des projets de normalisation des QHNR, la démolition des constructions a été réduite au strict minimum pour éviter, des relogements coûteux. A KS, les démolitions ont été complètement évitées, ce qui ne peut pas être techniquement toujours possible dans d'autres projets.

L'accès aux équipements collectifs constitue également une priorité pour les habitants des QHNR, en particulier pour l'enseignement et la santé. Il se heurte aux exigences des normes très élevées, à l'absence d'emprises libres dans les QHNR et aux difficultés à mobiliser les terrains parfois disponibles, dont les propriétaires se sentent pénalisés parce qu'ils ne les ont pas lotis irrégulièrement. Dans certains cas, ces terrains sont déjà morcelés et non construits, ce qui complique les procédures d'indemnisation.

L'intérêt de la démarche participative est de définir des normes consensuelles d'intervention et d'obtenir l'adhésion des habitants pour respecter les servitudes qui peuvent en résulter. Dans certains cas, les propriétaires sont indemnisés par l'amicale ou la confédération, qui répercute leur coût sur l'ensemble des habitants.

3.1.4- Régularisation administrative et valorisation des quartiers

La régularisation administrative des QHNR signifie la reconnaissance par l'administration des morcellements et des constructions et la possibilité de leur amélioration progressive et durable. Cette normalisation se traduit par un plan d'aménagement qui restitue l'existant en imposant des servitudes acceptables par les habitants et une réglementation adaptée aux constructions réalisées. Dans ce domaine, un effort important a été entrepris par l'administration qui ne conditionne plus l'autorisation de construction ou de normalisation aux exigences de la loi de l'urbanisme en matière de titre foncier et d'équipement préalable.

A Korrat Sbaa comme dans la plupart des projets similaires, des adaptations plus ou moins profondes ont été apportées au plan d'aménagement, une souplesse introduite dans la réglementation et dans la procédure d'autorisation de construire et de normaliser l'existant. Le degré de flexibilité introduit dans le processus de normalisation des QHNR dépend du consensus établi entre les acteurs institutionnels locaux et du degré de sensibilisation du gestionnaire de l'urbanisme (Agence urbaine) pour l'interpréter dans ses pratiques.

3.1.5- Échec du processus de régularisation du foncier

Dans tous les projets de restructuration des QHNR et quelle que soit la maîtrise d'ouvrage (publique, communale ou communautaire), le processus de régularisation foncière est lent et n'aboutit pas à des titres fonciers individuels.

A Korrat Sbaa, la question n'est pas encore soulevée mais comme partout, elle ne doit pas conditionner le processus de normalisation du quartier, y compris pour les nouveaux lotissements des friches à l'intérieur du quartier, dans la mesure où l'AU de Tétouan ne conditionne plus l'autorisation de lotir au préalable de l'immatriculation foncière.

Par ailleurs, la conservation foncière de Tétouan accepte de délivrer un titre foncier sur la base d'un acte de propriété attesté par la Moulkia et un plan autorisé par AUT. A ce sujet, la coordination entre l'autorité, la commune et la conservation foncière, devra accélérer le rythme de l'apurement du foncier à KS et servir d'exemple pour d'autres projets similaires.

3.1.6- Diversité des formes d'organisation des habitants

Les projets de restructuration réalisés dans un cadre communautaire ont été conduits selon diverses formes d'organisation des habitants (des riverains de la même rue à l'amicale puis à la confédération), en fonction des objectifs arrêtés (équipement en infrastructure, indemnisation des propriétaires, régularisation administrative) et de l'échelle d'intervention (la rue, le lotissement ou le secteur urbain). A Salé, les amicales se sont occupées de la régularisation administrative du lotissement tandis que la confédération a assuré la maîtrise d'ouvrage d'une partie de l'équipement structurant d'un secteur, l'équipement in-situ des lotissements ainsi que l'indemnisation des lots touchés par des servitudes publiques.

La contribution financière des habitants à la régularisation de leur quartier est également variable selon les projets. Dans plusieurs cas, elle se réalise par le biais de cotisations des bénéficiaires aux coûts de l'équipement, de la normalisation administrative qui intègre également l'indemnisation des habitants touchés par des servitudes d'intérêt général. La maîtrise d'ouvrage est assurée directement par l'amicale et la confédération. La première finance les études nécessaires à la régularisation administrative du lotissement (plan de lotissement, plan de bornage,...), la seconde se charge de financer les travaux d'équipement et l'indemnisation des lots sur la base d'une participation des habitants proportionnelle à la surface habitable disponible.

Il faut signaler qu'à KS, les travaux d'équipement réalisés pour le moment se font directement par les habitants organisés à l'échelle de la rue, l'amicale apportant son soutien moral pour régler d'éventuels conflits et s'occuper de la régularisation administrative à l'échelle du quartier.

3.2- Difficultés rencontrées dans la démarche participative

La régularisation participative des quartiers d'habitat non réglementaire rencontre des difficultés dans la mise en œuvre des projets qui tiennent à plusieurs facteurs propres à l'organisation des habitants et au contexte institutionnel.

3.2.1- La faiblesse de l'encadrement technique et le manque de moyens des amicales

Le mouvement des amicales se trouve confronté à des difficultés d'organisation, de pénurie des ressources et parfois de gestion des rapports avec les partenaires locaux.

Parmi les difficultés rencontrées par les associations on peut noter :

- Les rapports de l'amicale aux habitants en termes de communication, de capacité de mobilisation et de gestion et parfois d'autorité pour faire respecter les décisions communément arrêtées.
- Les problèmes de fonctionnement interne liés à la faiblesse des compétences techniques et de gestion, à des changements inopinés des bureaux ou au manque de ressources financières.
- Les rapports aux acteurs institutionnels en termes de crédibilité, de conflits ou d'interférences dans les attributions. Dans plusieurs cas, les relations personnelles priment sur les rapports contractuels et le travail de l'association dépend de l'efficacité de son bureau, voire de son président et du bon vouloir du partenaire institutionnel.

Certaines de ces difficultés peuvent être dépassées par le renforcement de l'encadrement et de l'appui technique auprès des amicales (sensibilisation, information, assistance au montage de projets, gestion des ressources) et par une clarification des procédures qui régissent les relations entre les associations et les partenaires institutionnels.

3.2.2- Limites et contraintes de l'autofinancement des infrastructures

La réalisation des infrastructures par les habitants eux-mêmes directement organisés à l'échelle de la rue ou par l'intermédiaire de l'amicale ou la confédération repose sur des cotisations et des participations. Elle a permis dans de nombreux cas d'équiper de vastes secteurs sans contribution financière publique directe. Mais dans tous les cas, ce mode de financement révèle des limites liées à des contributions non maîtrisées, ce qui se répercute sur le rythme et les délais des réalisations et bute parfois sur des contraintes techniques incontournables. L'autofinancement des infrastructures conduit à des réalisations au coup par coup ainsi qu'à un allongement des délais des projets, alors que les enjeux financiers des investissements dépassent souvent les seules ressources mobilisables par les habitants.

La mobilisation de tous les acteurs et en particulier le concessionnaire des réseaux, la ville et l'autorité locale, est nécessaire pour soutenir l'effort des habitants des QHNR en matière d'équipement de leur quartier, en préfinançant les réalisations et en étalant le recouvrement des coûts selon des procédures et des échéances adaptées à leurs ressources.

3.2.3- Résistances des appareils administratifs

L'approche participative est souvent perçue comme un luxe qu'on apporte en fin de parcours pour justifier une contribution financière des habitants aux coûts des réalisations. Cette attitude est souvent dictée par l'absence de cadre méthodologique, une

méconnaissance des pratiques et des instruments pour conduire des projets de restructuration fondée sur la participation. S'ajoute à cela dans certains cas des résistances de technostructures habituées à des projets "technicistes" rapidement mis en œuvre et selon des normes et des procédures déjà éprouvées. Un travail de sensibilisation et de formation à ce sujet est nécessaire auprès des acteurs institutionnels et en particulier auprès des opérateurs d'aménagements et des collectivités locales.

3.2.4-Insuffisante coordination entre les acteurs

Le processus de normalisation des QHNR implique la coordination des acteurs institutionnels (la commune, l'agence urbaine, concessionnaire, la conservation foncière...) qui, chacun dans son domaine, doit veiller à faciliter le déroulement du processus global. Dans certains cas, le retrait même limité dans le temps d'un acteur peut occasionner le blocage du processus de régularisation du quartier ou en ralentir le rythme de déroulement.

A titre d'exemple, on peut citer les conflits qui opposent souvent les communes et les régies (ou concessionnaires) sur la question des modalités de recouvrement des coûts des ouvrages d'assainissement financés par les premières mais transférés au secondes (à KS c'est le cas du collecteur réalisé par l'ANHI dont la gestion doit être transférée au concessionnaire qui récupéra les coûts de sa réalisation financés par le budget de l'Etat) ou les divergences dans l'examen des autorisations de lotir ou de construire entre les agences urbaines et les communes.

Tous ces conflits peuvent être réglés dans le cadre de la concertation entre les acteurs concernés, qui doivent s'entendre et accepter des méthodes et des procédures communes qui les engagent dans le processus de régularisation des QHNR. Cela devra se traduire dans un cadre formalisé qui pourra prendre la forme d'une convention précisant les responsabilités et les engagements de chacun des partenaires.

3.3- Conditions de réussite de la démarche participative

La réussite de la démarche participative dépend de plusieurs facteurs dont les plus importants relèvent de la capacité des habitants à s'organiser et à défendre leurs intérêts, et du degré d'attention apporté par les acteurs institutionnels à leur quartier.

3.3.1- Mise en confiance de la population

C'est une clef d'entrée pour engager une démarche de projet fondée sur une approche participative. Cette mise en confiance doit s'inscrire dans la durée et être facilitée par l'amélioration de l'information, le dialogue et la communication entre l'administration et les habitants. Ce processus de mise en confiance doit également être entretenu par des actions d'information et des réalisations concertées qui donnent de la visibilité au projet et renforcent la crédibilité de l'action et la confiance des habitants.

Dans ce domaine, le rôle de l'association de quartier est déterminant dans la sensibilisation des habitants; il doit bénéficier de l'appui des acteurs institutionnels pour renforcer la crédibilité de la démarche participative auprès de l'ensemble des acteurs et en premier lieu des habitants concernés.

3.3.2- Crédibilité de l'approche participative auprès des acteurs institutionnels

La régularisation participative des quartiers HNR repose sur la contribution financière des habitants. Elle appelle également une implication et un engagement soutenus de la puissance publique. Dans les projets où cet engagement s'est concrétisé, même d'ampleur limitée, il a contribué fortement à crédibiliser le projet, à instaurer un climat de confiance auprès de la population et à créer un effet de levier.

Cet engagement, qui ne peut se réduire uniquement aux subventions financières, peut prendre des formes multiples au niveau de la réglementation des droits à construire, du foncier, de l'appui technique en études ou expertises, des procédures de régularisation foncière ou d'immatriculation...

3.3.3- Responsabilisation des amicales et renforcement de leur capacité d'intervention

Les expériences de régularisation des QHNR ont mis en relief des enjeux liés à la propriété foncière et à l'influence de groupes d'acteurs à travers les amicales (grands propriétaires fonciers, acheteurs des parcelles, élus) dans le processus d'équipement et de régularisation administrative des ces quartiers. Dans certains projets, les rapports entre la commune et l'amicale de quartier sont peu clairs et l'action de celle-ci est réduite à la fonction de collecteur de contributions pour faire supporter aux habitants le coût des équipements. Dans d'autres cas, l'action du mouvement associatif se confond avec celle de la commune où le président est à la tête de la confédération.

Dans tous les cas, l'imbrication des aspects politiques et techniques ne favorise pas l'action du mouvement associatif et communautaire, qui gagne en crédibilité en préservant son autonomie par rapport aux acteurs institutionnels et en fondant ses relations sur des rapports contractualisés.

La démarche participative nécessite également le renforcement des capacités d'intervention des amicales de quartier concernées pour leur permettre de s'acquitter de leur mission dans des conditions favorables.

CONCLUSION

L'amélioration de l'efficacité des interventions est possible à toutes les phases de mise en œuvre des projets participatifs. Cela implique l'amélioration des conditions de fonctionnement des amicales et l'optimisation de la gestion de leurs ressources, objectif

qui nécessite la formation et l'échange des expériences entre les associations. Celles-ci peuvent s'organiser en confédération à l'échelle de la ville ou de la région et être représentées à l'échelle nationale.

Par ailleurs, la démarche participative ne signifie pas une absence de professionnalisme dans la conduite des projets. Le recours à des professionnels qualifiés pour des prestations de service ou des consultations ciblées est également un élément décisif dans l'amélioration de la qualité des projets. Il peut se faire en mobilisant les compétences des services techniques ou l'assistance professionnelle financée dans le cadre de conventions entre les organisations professionnelles et la puissance publique.

La régularisation est un processus intégré fondé sur l'articulation de plusieurs composantes dont la mise à niveau des infrastructures et la régularisation administrative ouvrant la voie à l'amélioration du logement, constituent les deux volets importants. Ce dernier objectif implique une nécessaire adaptation de la planification urbaine et un assouplissement des normes d'équipements et des standards en matière d'infrastructures.

Le projet de régularisation du quartier Korrat Sbaa à Tétouan, qui en est à ses débuts de mise en œuvre, révèle un exemple d'adaptation à ce niveau qui peut inspirer d'autres projets similaires. Il constitue de ce point de vue un exemple de bonne pratique à renforcer et à diffuser.