

Prepared for the Office of Housing and Urban Programs
U.S. Agency for International Development



Prepared by

International City/County Management Association (ICMA)

ETUDE DES ACTIVITES DE L'USAID
DANS LE SECTEUR DE L'HABITAT AU MAROC

Juin 1992

Préparé pour le Bureau de programmes d'habitat et d'urbanisme
de l'U.S. Agency for International Development

Auteurs :

Mona Serageldin
Driss Benjelloun
Françoise Navez Bouchanine
Abdellah Lehzam
Mohamed Salahedine

International City/County Management Association
Contrat de l'AID n° PDC-1008-C-00-9091-00
PIO/T n° 608-0194-3-60186
Participation n° 22

PREFACE

Ce rapport présente les conclusions d'une étude portant sur les activités de l'USAID en cours dans le secteur de l'habitat au Maroc. L'équipe d'étude de l'ICMA regroupait cinq cadres :

- Mona Serageldin - urbaniste, directrice adjointe de l'unité Habitat et Urbanisme, Harvard Graduate School of Design - Chef d'équipe.
- Driss Benjelloun - urbaniste, associé du cabinet TUM Consultants, Rabat.
- Françoise Navez Bouchanine, sociologue, Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat.
- Abdellah Lehzam, spécialiste des Sciences économiques urbaines et de l'habitat, Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat.
- Mohamed Salahedine, professeur de Sciences économiques, université de Fez, faculté de Droit et d'Economie.

Le rapport a été préparé par Mona Serageldin, chef d'équipe, en se fondant sur les documents de soutien produits par l'équipe. Les apports de chaque membre sont indiqués à la section 3.0 qui précise la méthodologie de l'étude.

Le chef d'équipe s'est rendu au Maroc à deux reprises. La première visite, en octobre 1991, a été consacrée à plusieurs éléments : élaboration d'une méthodologie d'étude, débats avec l'USAID-Maroc et organisation des tâches des différents membres de l'équipe. La seconde visite, en janvier 1992, a porté sur des entretiens avec les responsables des organismes concernés, qui ont généreusement pris sur des emplois du temps chargés et apporté des aperçus intéressants ainsi que des suggestions constructives. Leur assistance et leur coopération ont été essentielles pour le parachèvement couronné de succès de cette étude. Le directeur de l'ANHI et ses collaborateurs techniques se sont notamment attachés à préparer des documents supplémentaires nécessaires aux fins de l'étude.

Les séances de travail entre Mona Serageldin, Driss Benjelloun et Françoise Navez Bouchanine, ont garanti la coordination d'apports clef de l'étude. Les premiers résultats et recommandations ont été débattus avec l'USAID-Maroc, puis présentés au directeur de la Mission et à son adjoint. Le soutien apporté par Harry Birnholz et les collaborateurs de l'USAID-Maroc a appuyé la réussite des travaux.

ABREVIATIONS ET SIGLES

ANHI	Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre
GDG	Caisse de dépôt et de gestion
DGCL	Direction générale des collectivités locales
Dh	Dirhams (1,00 \$ = 8,50 Dh)
EIRR	Taux de rendement économique - TRE (Economic Internal Rate of Return)
ERAC	Etablissement régional d'aménagement et de construction
FEC	Fonds d'équipement communal (banque municipale d'investissement)
HG	Prêt de garantie de l'habitat (programme de financement de l'habitat de l'USAID)
NPV	Valeur actuelle nette - VAN
MDh	Millions de dirhams
MOHAT	Ministère de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire
MOH	Ministère de l'Habitat (anciennement MHAT)
MOI	Ministère de l'Intérieur
MOF	Ministère des Finances
RDE	Régie de distribution d'eau et d'électricité
RHUDO	Regional Housing and Urban Development Office (Bureau régional de l'habitat et de l'aménagement urbain)
SDAU	Schéma directeur d'aménagement urbain
SPA	Compte spécial de projet (CPS)
USAID	United States Agency for International Development (Organisme des Etats-Unis pour le développement international)
ZAC	Zone d'aménagement concerté

TABLE DES MATIERES

	Page
1.0 RECAPITULATIF DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS.....	2
1.1 Antécédents.....	2
1.2 Activités de programme.....	2
1.2.1 Programme d'aménagement urbain de Tétouan.....	3
1.2.2 Programme d'habitations à loyer modéré.....	3
1.3 Méthodologie d'étude de programme.....	4
1.4 Incidences institutionnelles.....	4
1.5 Incidence économique.....	5
1.5.1 Mobilisation des ressources privées.....	5
1.5.2 Création d'emplois.....	6
1.5.3 Avantages pour l'économie marocaine.....	7
1.6 Recommandations pour les activités de programme en cours et futures.....	7
2.0 OBJECTIFS ET PRIORITES DU PROGRAMME.....	11
2.1 Antécédents.....	11
2.2 Domaine prioritaire d'engagement de programme.....	13
2.3 Cohésion interne.....	15
3.0 METHODOLOGIE D'EVALUATION.....	18
3.1 Evaluation qualitative.....	18
3.2 Evaluation quantitative.....	19
4.0 DEBUT ET EVOLUTION DES ACTIVITES DE PROGRAMME.....	21
4.1 Objectifs d'origine.....	21
4.2 Aménagement du HG-001 (Tétouan).....	24
4.2.1 Description du projet.....	24
4.2.2 Modification du projet.....	27
4.2.3 Situation actuelle et date d'achèvement prévue..	28
4.2.4 Contraintes actuelles.....	29
4.3 Aménagement de HG-003 (ANHI).....	30
4.3.1 Objectifs et démarche.....	30
4.3.2 Description du projet.....	31
4.3.3 Situation des activités actuelles.....	33
4.3.4 Champ de travail des activités prévues.....	34
4.4 Assistance technique et formation.....	34
4.4.1 Programme d'aménagement urbain : Tétouan.....	34
4.4.2 Programme de l'ANHI.....	37
5.0 INCIDENCE INSTITUTIONNELLE.....	40
5.1 Programme d'aménagement urbain de Tétouan.....	40
5.1.1 Structure du programme.....	40
5.1.2 Contexte urbain.....	46
5.1.3 Réglementations d'aménagement des sols.....	56
5.1.4 Questions techniques.....	56
5.1.5 Gestion financière du programme.....	58
5.2 Programme de l'ANHI.....	60
5.2.1 Gestion financière.....	60
5.2.2 Incidence du programme d'aménagement urbain de Tétouan sur l'ANHI.....	61
5.2.3 Incidence du programme de l'ANHI.....	64

C

6.0	INCIDENCE ECONOMIQUE.....	66
6.1	Méthodologie.....	66
6.2	Création d'emplois.....	71
6.2.1	Emplois directs dans le secteur du bâtiment.....	71
6.2.2	Emplois indirects et induits dans les micro-entreprises.....	71
6.3	Mobilisation des ressources privées destinées aux investissements dans l'habitat, l'infrastructure et les microentreprises.....	74
6.3.1	Sources de fonds mobilisés.....	78
6.3.2	Contributions en devises.....	78
6.3.3	Quantification de l'investissement privé.....	79
6.4	Incidence de l'infrastructure sur le développement des microentreprises.....	82
6.5	Contraintes vis-à-vis du développement des microentreprises.....	83
6.5.1	Projets de l'ANHI.....	83
6.5.2	Dersa-Semsa.....	84
6.6	Analyse coûts-avantages.....	90
6.6.1	Coûts.....	91
6.6.2	Avantages : terrains et bâtiments.....	92
6.6.3	Avantages pour l'emploi.....	93
6.7	Résultats de l'analyse.....	94
6.7.1	Analyse de sensibilité.....	97
7.0	CONTRAINTES A LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	103
7.1	Problèmes fonciers.....	103
7.1.1	Acquisition des terrains et transfert des titres de propriété.....	103
7.1.2	Régularisation foncière.....	103
7.2	Recouvrement des coûts.....	104
7.2.1	Situation actuelle.....	104
7.3	Taxation immobilière et croissance des recettes municipales.....	107
7.3.1	Taxation et entretien de l'infrastructure.....	108
8.0	ACTIVITES DE PROGRAMME EN COURS ET FUTURES:RECOMMANDATIONS..	113
8.1	Questions ayant trait à l'exécution des activités en cours.....	113
8.2	Questions à étudier lors de la formulation d'activités futures.....	115

Documentation et références

Annexes

- Annexe 1 : Liste des personnes contactées
 Annexe 2 : Projets de l'ANHI et de Tétouan : enquêtes de terrain
 Annexe 3 : Analyse économique, prévisions d'emploi et d'investissement - 1991 à 2004

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2-1	Catégories d'incidence
Tableau 5-1	Municipalité de Tétouan : évolution du budget municipal (1977-1981)
Tableau 5-2	Municipalité de Tétouan : évolution du budget municipal (1983-1981)
Tableau 5-3	Phases de production de l'ANHI
Tableau 6-1	Récapitulatif des emplois créés sur chaque site
Tableau 6-2a	Sources de financement : projets de l'ANHI
Tableau 6-2b	Sources de financement : micro-entreprises de Tétouan
Tableau 6-3	Récapitulatif des indicateurs économiques de chaque site
Tableau 6-4	Analyse de sensibilité : ANHI et Tétouan
Tableau 7-1	Budget d'exploitation de Tétouan
Tableau 7-2	Budget d'investissement de Tétouan
Tableau A2-1	LARACHE : Sources du total des investissements personnels pour l'habitat
Tableau A2-2	TAZA : Source de tous les investissements
Tableau A2-3	TAZA : Répartition des activités économiques
Tableau A2-4	TETOUAN : activités économiques par date de création
Tableau A2-5	TETOUAN : répartition des activités économiques
Tableau A3-1	Projet ANHI Phase 1 : Prévisions d'emploi et d'investissement (1991-2004)
Tableau A3-2	Projets de Tétouan : prévisions d'emploi et d'investissement (1991-2004)

15

LISTE DES FIGURES

- Figure 4-1 Structure financière : programme de Tétouan
Figure 4-2 Incidence du HG-001 sur le budget de la municipalité de Tétouan
Figure 4-2a Tétouan : évolution du budget d'investissement
Figure 4-2b Evolution du budget d'exploitation
Figure 4-2c Tétouan : ventilation des dépenses
Figure 4-3a Répartition des coûts de projet entre les volets
Figure 4-4 Ventilation de l'assistance technique entre les organismes
Figure 5-1 Ville de Tétouan : utilisation existante des sols (1987)
Figure 5-2 Programme de Tétouan : sites et réseaux d'infrastructure
Figure 5-3 ZAC : propriété foncière
Figure 6-2 Ville de Taza : emplacements des projets de l'ANHI
Figure 6-4 Ville de Taza : projet Al-Qods 1
Figure 6-5 Dersa : activités commerciales
Figure 6-6a Indicateurs économiques : ANHI
Figure 6-6b Emploi : ANHI
Figure 6-7a Indicateurs économiques : Tétouan
Figure 6-7b Emploi : Tétouan
Figure 6-8a Analyse de sensibilité (VAN) : ANHI
Figure 6-8b Analyse de sensibilité (TRE) : ANHI
Figure 6-9a Analyse de sensibilité (VAN) : Tétouan
Figure 6-9b Analyse de sensibilité (TRE) : Tétouan
Figure 7-1 : Distribution et évolution des recettes fiscales à Tétouan
Figure 8-1a Incidence des retards (VAN) : sites de Tétouan
Figure 8-1b Incidence des retards (TRE) : sites de Tétouan
Figure 8-2 Incidence des modifications d'utilisation foncière sur les VAN et TRE : phase 1 de l'ANHI

ETUDE DES ACTIVITES DE L'USAID EN COURS DANS LE SECTEUR DE L'HABITAT AU MAROC

1.0 RECAPITULATIF DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

L'objectif de la présente étude consiste à évaluer l'incidence institutionnelle et économique au Maroc des programmes de l'USAID en cours dans le secteur de l'habitat urbain, financés par la garantie de l'habitat, et de déterminer leur contribution aux objectifs et aux priorités actuelles de l'AID en matière de dialogue d'orientation. Cette étude n'examine pas en détail les activités auxiliaires subventionnées.

1.1 Antécédents

Au Maroc, les activités de l'USAID en cours dans le secteur de l'habitat ont été conceptualisées en 1985, dans le contexte d'une urbanisation accélérée et d'une migration massive des zones rurales vers les zones urbaines. L'inaptitude d'absorption économique des nouveaux arrivants dans la main-d'oeuvre déboucha sur un chômage amplifié et une main-d'oeuvre expatriée croissante. Le décalage infrastructurel, l'escalade des prix fonciers et l'étrécissement des capacités financières ont relégué les ménages économiquement faibles dans des zones d'habitat spontané et des implantations périphériques sous-desservies. Le cadre de travail institutionnel de l'aménagement urbain, en cours d'ajustement de décentralisation administrative, a subi des déséquilibres et des fonctions superposées. Les mesures de distribution de terrains de construction et d'aménagement infrastructurel se sont révélées insoutenables. Les programmes urbains lancés par l'USAID se sont cristallisés autour des domaines de priorités suivantes :

- a) rationalisation du processus de distribution foncière et de régularisation de l'aménagement informel des sols.
- b) institutionnalisation de pratiques administratives et fiscales de l'infrastructure solides.
- c) élargissement du champ de la participation privée dans le secteur de l'habitat, par l'accroissement de la production de lots de construction accessibles et le développement du rôle des promoteurs privés dans le secteur des logements à bon marché.
- d) consolidation de la décentralisation par le renforcement des capacités de gestion et la valorisation des recettes locales.

1.2 Activités de programme

Les activités de programme actuelles comportent deux volets principaux : le Programme d'aménagement urbain de Tétouan, financé par le HG-001 et le Programme d'habitations à loyer modéré de l'ANHI, financé par le HG-003, ainsi que leurs dons connexes d'assistance technique (respectivement 0194 et 0200).

1.2.1 Programme d'aménagement urbain de Tétouan

Le programme d'aménagement urbain de Tétouan recouvre les quatre volets ci-dessous, accompagnés de leurs activités de soutien :

- a) modernisation de l'infrastructure et régularisation de l'occupation des sols des implantations de Dersa-Semsa, concernant 10.000 ménages, 7.500 lots et près de 4.000 propriétaires privés.
- b) viabilisation de nouveaux sites abordables pour des groupes de revenus limités sur une superficie de 60 hectares.
- c) zone expérimentale d'aménagement concerté (ZAC) de propriété publique/privée, recouvrant 240 hectares de terrains de propriété privée. Il est prévu que le secteur privé contribue 172 millions de dirhams aux fins de financement d'infrastructure. La ZAC constituera un modèle d'expansion urbaine future dans laquelle le secteur privé jouerait un rôle important.
- d) réseaux d'infrastructure primaire hors site exclus de la présente étude. La principale activité, un plan cadre d'assainissement, est à l'étude.

L'établissement d'une unité spéciale axée sur les questions d'environnement, la mise sur pied d'un projet municipal d'évacuation des eaux usées, ainsi que l'amélioration et la privatisation de la gestion des déchets solides, constituent des perfectionnements profonds de l'aménagement de l'environnement.

Les gageures auxquelles le programme fait face aujourd'hui découlent des coûts élevés de viabilisation de Dersa, des difficultés rencontrées en matière de régularisation de l'occupation des sols, de l'inaptitude municipale à recouvrer intégralement les coûts de modernisation et des retards d'achèvement des améliorations hors-site, ainsi que de l'infrastructure de la ZAC.

1.2.2 Programme d'habitations à loyer modéré

Le programme d'habitations à loyers modérés est conçu pour atténuer les contraintes imposées à la production de lots de construction abordables grâce à l'octroi d'une ligne de crédit à l'ANHI, et à l'orientation de 75% de sa production en faveur de ménages situés en-dessous du niveau de revenus moyens. Les actions de l'ANHI portent sur plusieurs éléments : développement de la formation de revenus, réduction des coûts de projet, accélération de la production et amplification progressive de la participation du secteur privé à ses opérations, et, parrainage de projet en collaboration avec les municipalités et les propriétaires fonciers privés.

A l'heure actuelle, l'ANHI est en activité dans 30 villes. Le nombre de ses opérations est passé de 47 en 1987 à 90 en 1991, et les investissements sont passés de 1.750.000.000 Dh à 3.500.000.000 Dh. La production annuelle est actuellement à 12.000 lots, par rapport à 5.700 en 1987. Les gageures rencontrées aujourd'hui consistent à relever sa performance économique face à l'augmentation des prix fonciers et à l'épuisement des réserves domaniales, tout en trouvant des crédits formels pour les promoteurs privés et les propriétaires de logements individuels.

1.3 Méthodologie d'étude de programme

L'étude est structurée de manière à refléter la dynamique du programme d'ensemble ainsi que celle de ses divers volets. En dépit de la multiplicité d'activités, la convergence des objectifs stratégiques et des accomplissements, dans le cadre des grands thèmes traduisant les priorités actuelles des organismes, démontre la cohésion interne de l'ensemble. Les études de terrain, réalisées en novembre - décembre 1991 circonscrivent la performance enregistrée. Elles ont été exécutées sur trois sites : les projets de l'ANHI à Taza et Larache, et la région aménagée de Dersa à Tétouan. Les prévisions d'incidences futures des activités en cours se fondent sur des paramètres tirés d'études de terrain, appliqués à des scénarios de développement futurs.

Les entretiens avec les responsables officiels, dans les organismes concernés au niveau local et central, se sont déroulés en janvier 1992. Ils se sont avérés extrêmement précieux pour l'évaluation des accomplissements d'un programme axé principalement sur le renforcement institutionnel, et le soutien aux structures de gouvernance décentralisées.

1.4 Incidences institutionnelles

En dépit du caractère novateur du programme d'aménagement urbain de Tétouan, l'USAID a choisi d'oeuvrer par le truchement d'institutions centrales et locales existantes, avec le soutien d'une assistance technique. La sélection de cette démarche a décuplé l'incidence sur la politique publique, sans démultiplier la complexité des structures organisationnelles touchant dix organismes différents, ainsi que les divers services.

Les organismes participants se sont vus proposer des perspectives, des rôles et des méthodes modifiés, ce qui a été une expérience enrichissante. Selon l'évaluation unanime des responsables officiels, les deux réalisations les plus importantes du programme sont les suivantes :

- a) amélioration de la capacité de gestion de la municipalité de Tétouan.

- b) assistance technique de l'ANHI à Tétouan ayant permis à la municipalité de gérer un projet d'infrastructure touchant 30% de la population citadine, et de faire l'expérience de concepts de partenariat public/privé de développement.

Tétouan, et surtout la DGCL, sont parvenus à apprécier intégralement les apports découlant du soutien d'assistance technique constructive apportée par un organisme central spécialisé. L'ANHI a, pour la première fois, élaboré la capacité de collaborer avec des responsables municipaux élus. L'organisme remplit les objectifs de décentralisation par la création d'agences locales, afin de pouvoir calquer son expérience de coopération auprès d'autres municipalités intéressées. Elle met sur pied des accords de travail avec les municipalités afin d'exécuter des projets en leur nom, et leur fournir une assistance technique.

Le soutien direct à la municipalité de Tétouan constitue un modèle en ce qui concerne les modes de promotion des institutions démocratiques et de la participation publique à la gouvernance, grâce au renforcement des mesures de décentralisation et au raffermissement des capacités de gestion locales. L'évolution du budget municipal de Tétouan constitue la preuve de l'incidence du programme sur la localité. Les dépenses sont rapidement passées de 29.500.000 Dh en 1986 à 75.000.000 Dh en 1991. Les dépenses en biens d'équipement, reflet de l'aménagement municipal direct de l'infrastructure, sont passées de 9.200.000 Dh en 1986, à 21.100.000 Dh en 1991. Et surtout, la contribution municipale au programme a augmenté de 27% par rapport à son apport d'origine, alors que le prêt de HG restait stable.

Pour valoriser l'autosuffisance locale, le programme s'est efforcé d'élargir la base d'imposition et la capacité de formation de revenus de la municipalité en informatisant la perception fiscale locale et en renforçant l'assistance technique. Les recettes de la fiscalité foncière sont passées de 9.700.000 Dh en 1986 à 24.300.000 Dh. Les recettes totales ont augmenté en flèche, passant de 39.800.000 Dh à 102.000.000 Dh.

1.5 Incidence économique

Le programme a décuplé l'effet de levier financier de l'investissement des ressources publiques dans l'infrastructure urbaine et favorisé l'adoption de stratégies d'investissement public efficaces et pérennes. L'analyse économique a procédé à l'évaluation de la performance des programmes selon trois points de vue différents : mobilisation des ressources privées, création d'emplois et contribution à l'économie marocaine.

1.5.1 Mobilisation des ressources privées

La réponse du secteur privé aux activités soutenues par le programme est éloquent. A Dersa, où les travaux d'infrastructure

ont débuté en 1989, 70% des ménages ont effectué des investissements destinés à des rajouts, réfection et réparations ; 75% sont raccordés aux services publics ; 10% ont ajouté une unité de location et 5% ont installé un atelier au rez-de-chaussée. L'investissement moyen par ménage se monte à 17.000 Dh. A Larache, les anciens habitants de bidonvilles investissent 43.000 à 73.000 Dh pour de nouvelles habitations, en outre du paiement des charges de leur lot (10.500 Dh). A Taza, les ménages investissent en moyenne quelques 100.000 Dh pour les terrains et les bâtiments. La contribution en devises rehausse l'importance de cette mobilisation. Les ménages des projets de Tétouan et de l'ANHI ont financé entre 20 et 25% de leurs investissements d'achats fonciers et de construction de bâtiment grâce aux paiements de transfert des membres travaillant à l'étranger.

Les ratios d'endettement d'ensemble supérieurs à cinq soulignent l'ampleur de l'investissement privé produit par rapport à l'investissement infrastructurel public des projets de Tétouan et de l'ANHI. Ce ratio est le plus élevé pour la ZAC, où il atteint 14,5 en raison du partage public/privé des coûts d'infrastructure. Il est le plus faible à Dersa-Semsa en raison des charges élevées de viabilisation du site. Les ratios d'endettement réalisés par les projets de l'ANHI sont élevés : 6,1 et 7,6 respectivement pour Taza et Larache. Le ratio est le plus faible pour l'oued Fez, en raison du coût élevé d'achat foncier, ce qui donne un ratio d'ensemble de 5,6 pour les 14 projets compris dans la phase I du programme de l'ANHI.

1.5.2 Création d'emplois

L'investissement en infrastructure urbaine, soutenu par les programmes, a débouché sur une augmentation de 20% de la population active dans l'économie, et d'une augmentation de 20 à 40% du revenu des ménages à Tétouan. Soixante quatre pour cent des activités en cours d'exploitation sur le site de Dersa ont été mises en oeuvre à la suite du démarrage du projet, et le taux de développement suit une tendance d'accélération. En outre, 80% sont de nouvelles entreprises et la majorité (75%) sont des magasins de type alimentaire, situés au rez-de-chaussée des bâtiments. Les propriétaires d'entreprises signalent des recettes nettes de 1.000 à 1.500 Dh par mois, et les locations ajoutent entre 250 et 300 Dh aux revenus des propriétaires. Ces micro-entreprises ont permis la création, en moyenne, de 1,5 emplois par entreprise.

En dépit des charges de lot et du financement de construction de leur logement, 40% des ménages des projets de l'ANHI ont relevé une amélioration de leur revenu. Cet élément est particulièrement frappant à Larache où 34% des anciens habitants de bidonvilles signalent une augmentation de 30% du nombre de salariés et d'une augmentation des revenus (1.000 Dh et plus par mois), en dépit des restrictions de développement des activités commerciales, privant 50% des bénéficiaires de la capacité de compléter leurs revenus à

partir de locaux commerciaux situés dans leur logement. Plus de 40% des bénéficiaires à Larache tireraient parti de cette possibilité.

Les implantations existantes sur le site de Tétouan viseraient à déclencher des investissements privés en prévision de la viabilisation, comme c'est déjà le cas. L'établissement d'activités économiques, sur les sites des projets de l'ANHI, sera lent car il suivra l'accroissement démographique de sites du projet.

Les projets de la phase I de l'ANHI produiront, entre 1990 et 2004, près de 30.000 personnes-années de travail, et plus de 40.000 à Tétouan, dont la majorité se situerait dans les régions de Dersa-Semsa et de la ZAC. Le rapport d'emplois créés (qualifiés et non qualifiés) se situerait à 2:3 et, si les tendances actuelles se poursuivent, entre 70 et 90% des ouvriers du bâtiment résideront dans la localité.

1.5.3 Avantages pour l'économie marocaine

La VAN est positive pour toutes les composantes, à un taux d'escompte reflétant un taux d'intérêt réel de 4,5%. Le TER est supérieur à 10% pour tous les volets, à l'exception du projet de sites viabilisés à Tétouan, où ce chiffre est de 9%, soit la limite inférieure estimée des coûts sociaux réels en capital pour les projets urbains de cette nature. Les taux nominaux correspondants seraient de 18 à 20%.

L'analyse de sensibilité indique une résistance remarquable aux changements de coûts. Les avantages nets seraient fortement réduits si le rythme de développement des projets de l'ANHI était inférieur au rythme projeté, ainsi qu'en cas de retards supplémentaires en matière d'exécution des travaux publics à Tétouan. La performance de la ZAC serait particulièrement touchée par la perte de terrains en raison d'une implantation sauvage. La performance d'ensemble du programme de Tétouan dépendra de la part des grands travaux d'assainissement affectée à chaque volet, et du pourcentage d'investissements privés alloué aux activités de programme à Dersa-Semsa et à la ZAC.

1.6 Recommandations pour les activités de programme en cours et futures

En s'appuyant sur leurs accomplissements frappants en date, les programmes en cours doivent surmonter les nouveaux défis à affronter dans les 4 à 5 années suivantes (1992-1997). A Tétouan, la gageure rencontrée à l'heure actuelle, découle des plusieurs éléments : viabilisation onéreuse de Dersa, difficultés de régularisation de l'occupation des sols, inaptitude de la municipalité à recouvrer totalement les coûts de modernisation et retards d'achèvement des aménagements hors-site et de l'infrastructure de la ZAC. En ce qui concerne l'ANHI, les défis consistent à relever la performance économique face aux

augmentation des prix fonciers et de l'épuisement des réserves domaniales, ainsi que l'obtention de crédits formels assortis de modalités convenant aux besoins particuliers des petits promoteurs privés et des propriétaires individuels.

Il conviendrait d'éclaircir les relations entre les questions administratives, financières et techniques de la gestion du programme. Il est indispensable que le conseil ait une meilleure préhension de l'incidence des décisions politiques sur la performance du programme, notamment en ce qui concerne la ZAC et les domaines d'aménagement. Pour leur part, les organismes techniques doivent assimiler les moyens d'interaction avec les résidents des zones du projet, et mobiliser leur énergie en vue de soutenir la confiance du public quant au programme, en dépit des retards.

La distribution soigneuse des activités de programme peut constituer un mécanisme efficace d'orientation de la croissance urbaine et du développement structurel. Les responsables officiels de l'administration centrale et locale sont enthousiasmés par le concept de la ZAC, qu'ils considèrent être un nouveau mécanisme dynamique et souple, s'adaptant facilement aux conditions locales. La ZAC de Tétouan constituera, pour eux, un modèle de travail d'un partenariat public/privé en matière de développement urbain.

Il conviendrait que l'ANHI accorde une priorité soutenue à une collaboration avec les organismes de tutelle afin d'amender le cadre de travail de l'aménagement foncier urbain, à laquelle est assujettie la performance de l'organisme, et qui affaiblit le rendement des investissements publics en infrastructure urbaine. Le projet de loi sur l'aménagement urbain, présenté au Parlement en juillet 1991, constitue un pas important pour l'établissement d'un cadre de travail habilitant, dont la promotion est souhaitée par l'USAID.

En remplissant les conditions du programme de l'USAID, l'ANHI pourra démontrer l'incidence d'une utilisation efficace des sols sur la pérennité d'une production accrue de lots de construction accessibles, ainsi que la contribution éventuelle de normes de développement souples en ce qui concerne les segments les plus démunis de la population, en appuyant leur développement grâce à l'autosuffisance.

Le programme de l'ANHI offre des possibilités uniques en leur genre en vue de démontrer les démarches optionnelles pouvant façonner le régime foncier d'avenir. Il conviendrait que l'ANHI ne perde pas de vue, lors de la structuration de nouveaux projets, les incidences politiques de long terme de ses activités.

Les caractéristiques et la dynamique prédominantes des marchés fonciers urbains oeuvrent au renforcement des tendances en faveur de structures de programme plus complexes, recouvrant des éléments

d'intégration réciproque. En ce qui concerne l'ANHI, en raison de considérations financières, il sera nécessaire que les projets correspondant aux critères de l'USAID soient conjugués à des activités de formation de revenus pouvant contribuer à des subventions croisées. Pour les municipalités souhaitant reproduire l'expérience de Tétouan, sur une échelle toutefois plus gérable, il sera nécessaire d'élaborer des cadres de travail de programme recouvrant l'aménagement foncier privé afin d'appuyer l'apport de terrains et de services aux groupes de revenus plus faibles.

Ces structures de programme intégrés comportent, en dehors de leur complexité d'organisation, une caractéristique commune : des liens financiers alambiqués entre les volets de programme. Les dépassements de coûts et les retards d'un volet ont des répercussions sur l'assise financières et la performance économique du programme dans son intégralité. La corrélation entre les analyses financière et économique garantira celle entre le cash-flow et le flux d'avantages. Les volets important de projet ayant une incidence sur la performance de programme ne devraient pas être assujettis à la régularisation du régime foncier en raison des difficultés juridiques et techniques concernées par l'établissement du cadre temporel de ce processus.

Il conviendrait que l'assistance technique continue à être axée sur le renforcement des capacités techniques et gestionnelles de l'ANHI. Il conviendrait de souligner particulièrement la gestion des structures de programme, recouvrant les activités des secteurs public et privé, et la conception de montages financiers reliant et coordonnant leurs investissements respectifs.

Il conviendrait que l'assistance technique continue à appuyer les municipalités participantes à renforcer leurs capacités institutionnelles en vue d'accroître leur autosuffisance et d'améliorer l'investissement public ainsi que l'aménagement des sols relevant de leur cadre administratif. Il conviendrait également d'apporter une assistance à la promotion de la participation du public ainsi qu'à la mobilisation des efforts et des ressources communautaires dans les zones de projet.

Il conviendrait que la formulation de nouvelles activités de programme se fonde sur une évaluation réaliste du degré réel de contrôle centralisé par rapport à la compétence décisionnelle locale. La décentralisation et l'habilitation constituent des mécanismes lents exigeant la re-formulation des liens et des procédures institutionnels. Il conviendrait que les activités futures de l'USAID dans le secteur de l'habitat, au Maroc, se poursuivent et élargissent le point de mire du programme concernant le renforcement institutionnel. Ce dernier constitue la meilleure garantie de réussite de l'accomplissement des objectifs de l'USAID, du caractère constructif de son dialogue politique et de la continuité des incidences de son programme. La promotion d'actions publiques susceptibles de renforcer les mesures de décentralisation

et de renforcer les capacités locales de gestion pourraient se révéler être les contributions les plus profondes et les plus durables du programme.

2.0 OBJECTIFS ET PRIORITES DU PROGRAMME

2.1 Antécédents¹

La conceptualisation des activités de l'USAID dans le secteur de l'habitat est intervenue en 1985 dans le contexte d'une urbanisation accélérée et d'une migration massive des zones rurales vers les zones urbaines, appuyée par la jeunesse de la population et un taux élevé de développement démographique naturel. La population urbaine, avec un taux de croissance annuel de 4 à 5%, comptait 11,7 millions de personnes en 1990, soit l'équivalent de la population totale du Maroc en 1960. La majeure partie de cette croissance se concentre dans 14 villes.

L'inaptitude d'absorption économique des nouveaux arrivants dans la main-d'oeuvre déboucha sur chômage amplifié et une main-d'oeuvre expatriée croissante. Depuis 1983, date d'adoption de programmes d'ajustement structurel, le taux d'accroissement du chômage est de 4,2%. La dévaluation de la monnaie et l'élimination progressive des subventions ont mené à de fortes augmentations des prix alimentaires, des logements et des transports. L'indice du coût de la vie enregistre une augmentation accélérée : 3,1% en 1989, 6,7% en 1990 et 10,2% en 1991. L'inflation a repris et selon certaines estimations, elle se situe aux alentours de 11%. Pour atténuer les difficultés des populations démunies, l'on a augmenté le salaire minimum de 11% en 1990 et de 15% en 1992.

Toutefois, 70% de la main-d'oeuvre urbaine se compose de manoeuvres, et la moitié des salaires sont en-dessous du SMIG. Dans le secteur du bâtiment, le plus gros employeur de main-d'oeuvre non qualifiée, les salaires ont été maintenus à un faible niveau, à dessein, afin de compenser les augmentations de prix des matériaux. Il est indubitable que le chômage continue de croître. Selon certaines estimations officieuses, il se situerait actuellement à près de 30%, environ deux fois le chiffre officiel avancé pour 1989. Etant donné la récession du marché européen du travail, qui a absorbé un nombre croissant de Marocains entre 1970 et 1985, nombre de travailleurs émigrés sont confrontés à la perspective de licenciements imminents.

Le décalage infrastructurel, l'escalade des prix fonciers et l'étrécissement des capacités financières ont relégué les ménages aux revenus limités dans des zones d'habitat spontané et des implantations périphériques sous-desservies. Les systèmes existants des zones viabilisées sont obsolètes, saturés et sont victimes d'un

¹ Ces informations d'antécédents se fondent sur des statistiques publiées par la Direction de la statistique, y compris des renseignements récents signalés dans l'ouvrage "Etude de conjoncture" et les documents fournis par la DGCL, indiqués dans la liste bibliographique de référence.

manque d'entretien grave. En dépit de réseaux surchargés, seuls 25% des ménages urbains disposaient, en 1989, d'un assainissement idoine.

La situation à Tétouan était critique. En dépit de son emplacement dans un couloir de développement, selon le bilan de la ville celle-ci enregistrait le second coefficient de perte de réseau d'approvisionnement en eau et un système d'évacuation des eaux usées fortement inadapté, comprenant un réseau de drainage des eaux usées et des eaux pluviales, déversant des eaux usées non épurées dans l'oued Martil.

Le cadre de travail institutionnel de l'aménagement urbain en cours d'ajustement de décentralisation administrative a fait l'objet de fonctions en chevauchement et de déséquilibres entre les responsabilités et les moyens. En dépit de la décentralisation, les collectivités locales restent assujettis aux transferts centraux pour couvrir 42% de leurs dépenses. L'Etat central finance près de la moitié des coûts d'infrastructure (13% directement par l'intermédiaire d'organismes centraux, et 35% indirectement par des dons aux municipalités).

Le développement de la compétence locale pour les questions d'aménagement urbain n'a pas bénéficié d'assistance technique, ni d'ajustements des rouages légaux ou des moyens financiers, pour leur permettre de planifier et de gérer la croissance. Les mesures ayant trait à la distribution de terrains de construction et à l'aménagement infrastructurel se sont révélées progressivement insoutenables, au fur et à mesure de l'augmentation du fardeau des subventions et des réductions de dépenses publiques en raison de l'ajustement structurel.

La participation formelle du secteur privé avait été restreinte à la construction de villas et à l'investissement lucratif de bâtiments locatifs, alors que la production du secteur public ne pouvait remplir les besoins des ménages aux revenus limités. La création de l'ANHI en 1984 et de la SNEC en 1987 a tonifié la production de lots viabilisés de faible coût permettant, une fois aménagés, d'offrir des logements à 1,5 - 2,5 ménages par lot. La production totale de la période de 1985 à 1990 s'est montée à 234.000 lots, un niveau record restant toutefois loin si ce n'est de besoins, tout du moins de la demande.

Les normes d'aménagement foncier élevées, s'appliquant également aux subdivisions destinées aux groupes de faible revenu, débouchèrent sur des plans d'ensemble onéreux et des tendances de consommation foncière dissipatrices. En dépit de la création de l'ANHI, la distribution foncière ne pouvait être amplifiée dans le cadre des politiques et des niveaux de financement en place. L'épuisement des réserves domaniales priva les organismes publics d'une source traditionnelle de sols peu onéreux. L'augmentation rapide des prix fonciers, appuyée par l'injection de capitaux

locaux et des envois de fonds de travailleurs à l'étranger aux fins d'achats immobiliers, a provoqué une augmentation prohibitive des prix fonciers privés.

En dépit de la croissance d'implantation informelles et du déclin concomitant des bidonvilles, les conditions de vie dans les zones résidentielles modestes se sont détériorées en raison de l'amplification des pressions exercées sur le parc existant de logements à loyer modéré, et de sa condensation.

La pénurie de ressources, la faiblesse légale et la lourdeur des procédures d'aval ont restreint l'utilité des instruments existants de gestion de la croissance urbaine. Il aura fallu cinq ans pour parachever le Plan cadre d'aménagement urbain de Tétouan, tombé en obsolescence lors de son parachèvement en 1985. Seuls quelques-uns des plans d'action recommandés ont été exécutés. Une capitale provinciale dynamique comme celle de Taza ne peut planifier sa croissance en se référant à un document statique et obsolète datant du début des années 80, et Larache ne dispose encore d'aucun plan avalisé.

A l'évidence, il est nécessaire de changer les politiques. Il convient de renforcer les capacités de redressement et de gestion des collectivités locales pour qu'elles soient en mesure d'endosser et de s'acquitter adéquatement des responsabilités qui ont été dévolues en vertu de la décentralisation. Il convient de trouver de nouveaux mécanismes et sources de revenus. Et surtout, il est nécessaire d'intégrer les besoins d'un secteur privé dynamique dans le cadre de travail de la gestion du développement urbain et dans la production de logements destinés aux familles économiquement faibles.

2.2 Domaine prioritaire d'engagement de programme

Les programmes de l'USAID lancé par l'USAID visent l'amélioration des conditions de vie des groupes économiquement faibles, la promotion de leur développement économique et la cessation de la dégradation de l'environnement urbain. Pour réaliser ces objectifs, les programmes prennent pour point de mire quatre domaines prioritaires.

Rationalisation du système de distribution foncière et régularisation de l'aménagement foncier informel

Modalités de réalisation :

- a) augmentation de la production de logements et de lots de construction peu onéreux destinés aux groupes économiquement faibles ;
- b) création de mécanismes de production durable de sites viabilisés ; et

- c) mise en place d'un cadre de travail de régularisation de l'aménagement foncier informel pour permettre d'endiguer la progression d'une urbanisation inéconomique et écologiquement malsaine.

Institutionnalisation de pratiques administratives et fiscales valides d'aménagement et de financement infrastructuraux, et prestation de services urbains

Modalités de réalisation :

- a) augmentation de l'effet de levier financier réalisé par l'investissement de ressources publiques au niveau national et local (ANHI et municipalité de Tétouan) ;
- b) promotion de stratégies d'investissement public efficaces et soutenables ; et,
- c) amélioration des mécanismes de recouvrement des coûts.

Elargissement de l'ampleur de la participation privée au secteur de l'habitat grâce à l'augmentation de la production de lots de construction abordables et à l'amplification du rôle des promoteurs privés dans le secteur des logements peu onéreux

Modalités de réalisation :

- a) mobilisation de l'épargne nationale privée et des envois de fonds des travailleurs à l'étranger aux fins d'investissement dans les activités de l'habitat et de l'économie ;
- b) incitation des promoteurs privés à une participation au financement de l'infrastructure d'urbanisation de nouvelles zones ; et,
- c) apport d'un contexte d'intégration des initiatives privées en qualité de composante clef de la politique du secteur de l'habitat.

Renforcement de la décentralisation grâce au renforcement des capacités gestionnelles locales et à la valorisation du potentiel local de formation de revenus

Modalités de réalisation :

- a) renforcement des structures de gouvernance décentralisées et soutien aux processus participatifs et aux instances décisionnelles élues ;
- b) élaboration d'institutions locales et de ressources humaines avec le soutien d'une assistance technique ;

- c) renforcement des capacités municipales de réalisation d'investissements infrastructurels, de processus directs d'urbanisation et de formulation des tendances de la croissance urbaine ;
- d) élargissement de l'assiette fiscale et amélioration de la perception des impôts au niveau local (municipalité de Tétouan) ; et,
- e) contribution à la création d'emplois et soutien au développement d'activités économiques privées, formelles et informelles.

2.3 Cohésion interne

En dépit de la diversité d'activités, la cohésion interne est démontrée par la convergence des objectifs stratégiques et des accomplissements dans le cadre des grands thèmes suivants, reflétant les priorités actuelles des organismes :

- a) promotion du changement de mesures institutionnelles favorisant la création d'un environnement habilitant pour une participation accrue du secteur privé dans le domaine de l'habitat.
- b) démonstration de moyens de promotion active des activités formelles et informelles du secteur privé.
- c) augmentation de la production de logement abordables et de l'accès foncier en faveur des groupes économiquement faibles.
- d) contribution à l'amélioration des conditions de vie des groupes économiquement faibles.
- e) soutien aux institutions démocratiques et à la participation populaire dans le cadre de la gouvernance.

Le tableau 2-1 présente les volets du programme classés conformément aux critères d'évaluation, choisis afin de refléter les priorités de l'AID, ainsi que les objectifs stratégiques propres au programme. Les évaluations qualitatives et quantitatives démontrent la mesure dans laquelle les objectifs officiels du programme sont remplis, tout en prenant en compte le lancement des programmes en 1986. L'étude souligne également la contribution du programme aux objectifs de l'AID et l'importance de ses incidences actuelles et potentielles, et ce, afin de faciliter le suivi des indicateurs circonscrivant le changement systémique.

Table 2-1 Impact Categories

- Program components	- Management of urban infrastructure investment	- Improved awareness among different actors	- Housing credit policies for limited income groups	- Finance and management of sanitation services	- Private sector participation in land development process	- Demonstration aspects for other urban agencies	- Other impacts
- Upgrading	<ul style="list-style-type: none"> - Regularize and expand the real estate tax base - Organization and implementation of complex projects 	<ul style="list-style-type: none"> - Relating charges to benefits received - Improving liveability of housing - Increase in real estate values 	<ul style="list-style-type: none"> - Means of overcoming legal bottlenecks and the inadequacies of existing instruments 	<ul style="list-style-type: none"> - Increase in real estate values and expansion of local revenue collection 	<ul style="list-style-type: none"> - Improvement of housing stock - Recovery of infrastructure costs 	<ul style="list-style-type: none"> - Indirectly through the Directorate of Local Communities - Limiting imposed by magnitude of funds involved 	
- Serviced Sites	<ul style="list-style-type: none"> - Cost recovery - Cross subsidy - Elimination of subsidization 	<ul style="list-style-type: none"> - Visibility and quality of product - Benefits of legal development 	<ul style="list-style-type: none"> - Negotiations by the municipality to reach more flexible terms for access to credit within project area 	<ul style="list-style-type: none"> - Integration of land development process in local community finances 	<ul style="list-style-type: none"> - Expansion of housing stock - Recovery of on-site infrastructure costs 	<ul style="list-style-type: none"> - Integration of different projects within a balanced and financially sound framework - New approaches relevant to the ERAC agencies 	<ul style="list-style-type: none"> - Procedure to promote the development of land plots
- Public/private partnership zone (ZAC)	<ul style="list-style-type: none"> - Distribution of investments and charges 	<ul style="list-style-type: none"> - Highlighting comparative costs and risks of land development 	<ul style="list-style-type: none"> - Defining procedures for the financial organization of complex programs 	<ul style="list-style-type: none"> - Finance to buyers through the various developers 	<ul style="list-style-type: none"> - Public private partnership integrating the current occupants of the site 	<ul style="list-style-type: none"> - Issues of particular interest to central administrations Housing, Urbanism, Local communities 	
- Off-site works	<ul style="list-style-type: none"> - Methods of financing and cost recovery - Rationalizing access to FEC credit 	<ul style="list-style-type: none"> - Immediate benefit to municipality and long term benefit to local development 		<ul style="list-style-type: none"> - Integration of off-site infrastructure in urban development project - Redefining the geographic level for cost recovery 	<ul style="list-style-type: none"> - Financing exacted from land developers in the serviced sector 	<ul style="list-style-type: none"> - Increased awareness of FEC - Change in approach of concern to municipalities 	
- Technical Assistance - Tctouan Municipality - ANIII	<ul style="list-style-type: none"> - Control of management of urban development - Improvement of financial management capability - Building up technical capabilities - Building up institutional capacity 	<ul style="list-style-type: none"> - Formulation of new approaches - Support to changes in direction 			<ul style="list-style-type: none"> - Formulation, design, and packaging of integrated projects 	<ul style="list-style-type: none"> - Building up capacity to replicate pilot programs and manage decentralized implementation 	

16

3.0 METHODOLOGIE D'EVALUATION

La présente évaluation diffère des évaluations ex post facto traditionnelles, car les activités de l'USAID au Maroc, dans le secteur de l'habitat, se poursuivent et leur incidence intégrale n'est pas totalement réalisée. Cette évaluation est structurée de manière à refléter la dynamique du programme d'ensemble, ainsi que de ses différents volets. L'élaboration des indicateurs quantitatifs et qualitatifs est destinée à évaluer les éléments suivants :

- la mesure dans laquelle les activités du programme remplissent leurs objectifs déclarés, en circonscrivant les accomplissements à ce jour, identifiant les contraintes de la performance et en prévoyant les issues attendues à maturité.
- la mesure dans laquelle les activités du programme contribuent aux objectifs et aux priorités de l'Agence.

3.1 Evaluation qualitative

Les évaluations qualitatives relèvent l'incidence des activités de dialogue politique afin de circonscriver la mouvance dans la direction des objectifs politiques souhaités. Les indicateurs d'accomplissement ci-dessous sont indiqués par ordre d'importance :

- a) adoption de loi, significative d'une réorientation politique.
- b) améliorations des pratiques administratives aux niveaux central et local.
- c) modifications de l'organisation institutionnelle ou modes d'exploitation conséquence directe ou indirecte de volets spécifiques de programme.
- d) perceptions et préhension rehaussées des questions sectorielles.
- e) disposition expresse de prendre soin de domaines problématiques complexes et sensibles entravant les progrès en direction d'objectifs manifestes.

L'évaluation d'incidence institutionnelle a été entreprise par Mona Serageldin, en se fondant sur l'évolution des activités de programme, circonscrite par Driss Benjelloun. Son rapport, intitulé "Conception et évolution des programmes d'habitat de l'USAID au Maroc" est récapitulé à la section 4.0. L'évaluation s'est appuyée de façon exhaustive sur des entretiens avec les responsables officiels des organismes centraux concernés, de la province et de la municipalité de Tétouan, et les responsables de programme d'organismes spécialisés (FEC, ANHI, USAID). Les entretiens ont été menés par Mona Serageldin et Driss Benjelloun,

en janvier 1992. Ils constituent des apports cruciaux pour l'évaluation des incidences institutionnelles et des accomplissements dans le cadre du dialogue politique en cours.

3.2 Evaluation quantitative

L'évaluation quantitative de l'incidence économique a été entreprise par Mona Serageldin. La méthodologie élaborée afin de mesurer les incidences quantitatives des activités de projet en cours prend en considération le laps de temps qui leur est nécessaire pour atteindre leur potentiel de développement intégral. Selon l'expérience de projets antérieurs, au Maroc, il faut huit à dix ans pour qu'un nouveau développement atteigne une maturité complète.

La performance en date est circonscrite par l'intermédiaire d'enquêtes de terrain exécutées de novembre à décembre 1991, en trois sites différents : les projets de l'ANHI de Taza et Larache, et les zones revalorisées de Dersa, à Tétouan (F. Navez Bouchanine). Son rapport, intitulé "Evaluation socio-économique des programmes de recasement et restructuration", fait partie intégrante de l'évaluation. L'annexe 3 présente un récapitulatif des conclusions. Les données obtenues à partir de ces enquêtes détaillées constituent la base des paramètres utilisés pour la quantification des indicateurs de mesure des incidences économiques des programmes et de leur performance, en termes de rentabilité des ressources affectées aux activités actuelles.

Les scénarios optionnels de développement sont tirés d'expériences réelles des activités de projet, suffisamment avancées pour que leurs incidences soient manifestes et mesurables. Les prévisions des incidences futures des activités en cours proviennent de l'application de paramètres, tirés des enquêtes de terrain, aux scénarios de développement futurs. Cette analyse repose sur un modèle informatique élaboré par la cellule d'habitat et d'urbanisation de l'Ecole supérieure de dessin de l'université de Harvard.

Citons les indicateurs quantifiables d'accomplissement :

- a) création d'emplois dans différents secteurs : travaux et bâtiments publics, bâtiment, services de soutien et production de matériaux de construction, activités du secteur tertiaire.
- b) investissement privé dans les bâtiments et les micro-entreprises.
- c) ratio d'endettement.
- d) taux de rendement économique et valeur actuelle nette des activités de projet.

- e) croissance des recettes fiscales municipales.
- f) accessibilité et production de lots viabilisés.

Les travaux de préparation entrepris au soutien de l'évaluation se composent de deux études destinées à fournir des informations d'antécédents pertinentes aux macro et micro-niveaux. La première, intitulée "Analyse du secteur de l'habitat au Maroc, 1980-1991", a été réalisée par A. Lehzam. Elle circonscrit la performance du secteur de l'habitat sur dix ans, en prenant pour point de mire la période entre 1985 et 1991. L'étude cerne les modifications ayant touché le secteur et relate la nature des investissements publics et privés dans le secteur de l'habitat, ainsi que la ventilation des investissements publics au niveau local et au niveau central. La seconde étude, intitulée "Les Projets d'habitat financés par l'USAID et la prolifération des activités informelles" a été réalisée par M. Salahedine. Elle étudie la nature des activités informelles développées, dans l'ensemble, en conjonction avec les projets urbains.

Les activités de recherche entreprises dans le cadre de l'évaluation se sont cristallisées sur les incidences économiques et institutionnelles des activités de programme moins circonstanciées que leurs incidences matérielles et sociales.

4.0 DEBUT ET EVOLUTION DES ACTIVITES DE PROGRAMME

Cette section récapitule les informations figurant dans le rapport de M. Driss Benjelloun sur le démarrage et l'évolution du programme de l'USAID dans le secteur de l'habitat urbain au Maroc. Le rapport intégral est présenté dans un volume distinct intitulé "Evaluation des programmes d'habitat de l'USAID au Maroc : conception et évolution des programmes".

4.1 Objectifs d'origine

A la différence des interventions précédentes ciblant tout particulièrement la ré-installation des habitants des bidonvilles, les projets de services et de sites, ainsi que la construction de logements sociaux, les programmes actuels, soutenus par l'USAID, font partie intégrante d'une politique destinée à encourager la décentralisation des responsabilités administratives dans le domaine de la prestation des services. L'intervention vise les grands sites d'habitat informel où les services publics et communautaires font défaut, et leur amélioration repose sur la participation active des autorités locales et du secteur privé. Les objectifs spécifiques, décrits dans le document de projet :

- a) Appui à la politique des autorités publiques visant le problème de la prolifération de l'habitat informel sous-viabilisé;
- b) Augmentation de la remise de lots et de logements viabilisés, accessibles par les ménages économiquement faibles;
- c) Assistance aux initiatives de protection environnementale des autorités locales.
- d) Etablissement de structures institutionnelles pour reproduire la démarche adoptée par le programme.
- e) Assistance aux autorités publiques et aux organismes spécialisés dans leurs efforts de renforcement de participation du secteur privé à la production de sites et de logements viabilisés.
- f) Assistance aux efforts des autorités publiques pour le renforcement des capacités locales dans le domaine de la construction économique, la gestion de l'infrastructure urbaine et le recouvrement des dépenses.
- g) Etablissement de mécanisme de cadastre, efficaces et équitables, pour régulariser le régime des sols d'occupation des implantations informelles. La première traduction concrète de ces objectifs, sous forme de cadre opérationnel, visait la restructuration institutionnelle de plusieurs organismes publics et para-publics à Tétouan, ainsi que la gestion efficace du financement d'un projet complexe, tout en évitant les retards et

les conflits administratifs inutiles. Chaque organisme a reçu un rôle spécifique.

a) La municipalité de Tétouan a été chargée de l'intégralité du projet : investissement, recouvrement des coûts, exploitation et entretien de la nouvelle infrastructure. Les fonds du programme ont été acheminés par le Fonds d'équipement communal (FEC). Les responsabilités de construction de l'infrastructure ont été réparties entre la municipalité et la Régie de distribution d'eau et d'électricité (RDE) chargée de la construction des réseaux d'électricité et d'eau intra ou hors site.

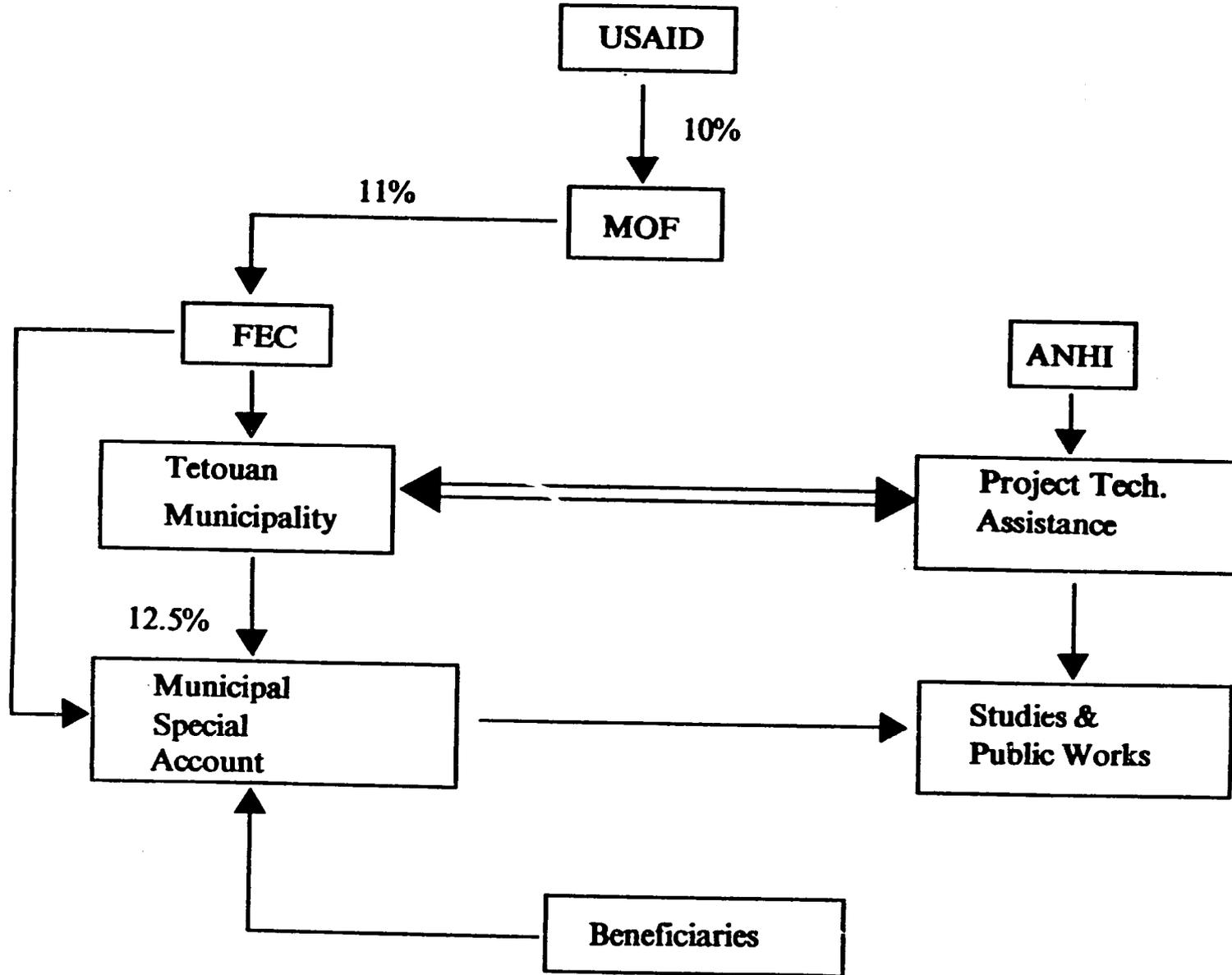
b) Le FEC, agent fiduciaire de la municipalité et du programme de garantie de l'habitat de l'USAID, est responsable de la gestion financière globale du prêt.

c) En raison de ses connaissances techniques, l'ANHI remplit les fonctions de planificateur, de coordinateur et administrateur technique.

La coordination entre ces quatre organismes, et les autres ministères et organismes, est assurée par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur au niveau national et par le gouverneur de la province au niveau local. Le Bureau de développement et de l'habitat de l'USAID-Rabat est chargé de contrôler l'acheminement des fonds américains privés, garantis par l'AID, ainsi que l'état d'avancement de l'exécution du programme. Les grandes lignes de la structure financière du programme de Tétouan sont indiquées en Figure 4-1.

Figure 4-1

Financial Structure of Tetouan Program



220

FIGURE 4-1 STRUCTURE FINANCIERE : PROGRAMME DE TETOUAN**USAID****MINISTERE DES FINANCES****FEC****ANHI****Municipalité
de Tétouan****Assistance technique du
projet****Compte municipal spécial****Etudes et travaux publics****Bénéficiaires**

4.2 Aménagement du HG-001 (Tétouan)

4.2.1 Description du projet

Le projet comprend les quatre composantes principales suivantes, échelonnées sur 5 ans :

- a) modernisation de 7.500 lots, occupés par 9.500 ménages, sur 140 hectares à Dersa et à Semsâ I.
- b) aménagement d'une zone commerciale de partenariat public-privé, (ZAC) de 240 hectares.
- c) aménagement par la municipalité de 60 hectares de lots viabilisés. Ces lots seront vendus à des ménages à revenu limité afin d'assurer une subvention croisée du volet et pour empêcher toute autre implantation informelle dans la zone.
- d) construction de l'infrastructure hors site.

4.2.1.1 Etudes

Les négociations entre l'USAID et les autorités marocaines ont été entamées en janvier 1985, et l'accord technique du projet a été signé en août 1986. Les études techniques de site de modernisation réalisées par l'ANHI, comprenaient une enquête socio-économique (entamée en mars 1986), la documentation des structure d'occupation des sols, les études de planification et d'ingénierie et, en 1987, la conception du volet de nouveaux logements. Le rapport du projet remis en novembre 1988, a reçu l'aval de la municipalité en juin 1989. Les premiers crédits (5,3 millions de Dh), destinés à la construction de 200 logements pour les ménages expropriés par les travaux d'infrastructure dans les zones modernisées, ont été décaissés par le FEC en août 1989. A la fin de l'année, toutes les parties concernées (municipalité de Tétouan, FEC et RDE) avaient signé les accords de coopération.

Ces longs retards s'expliquent par la complexité de la restructuration du cadre institutionnel d'un grand projet, doté de volets complémentaires nécessitant l'intervention de 10 organismes publics. Le caractère expérimental d'une intervention pilote, calquée dans d'autres régions du Maroc, a entraîné une certaine prudence de la part des organismes et est à l'origine du retard d'exécution des accords. Les organismes ont dû attendre la rédaction de toutes les études d'estimation de coûts, de planification et d'ingénierie pour connaître clairement leurs responsabilités mutuelles. En outre, le processus s'est heurté à une autre complication : la participation de toutes les parties concernées à la conception des termes de référence des études techniques devant remplir les critères énoncés par chacun des

organismes. La démarche, exceptionnellement pesante, a entraîné des retards d'exécution considérables.

La régularisation de l'occupation des sols, volet de la modernisation, s'est avérée être plus compliquée que prévue. Sur les 140 hectares, 54 appartenaient à la municipalité, 10 à l'Etat, et 76, subdivisés en dépit de la loi, entre des propriétaires privés. L'absence de coordination entre la municipalité, responsable de l'octroi des permis de construction, et l'organisme de modernisation² est à l'origine des problèmes relevés. En outre, la décision d'octroyer les titres fonciers uniquement aux propriétaires ayant réglé leur contribution aux coûts de modernisation a entraîné d'autres problèmes. La complexité des questions cadastrales a donné lieu à la création d'une banque de données locale, et a provoqué également des retards supplémentaires importants.

4.2.1.2 Phase d'exécution

L'exécution du projet a commencé en août 1988, par la construction de 200 logements destinés aux ménages expropriés. Les travaux d'infrastructure hors site ont dû attendre jusqu'en février-mars 1990 et les travaux d'infrastructure sur site du volet de modernisation jusqu'en septembre 1991. En décembre 1991, 70% à 95% de tous les volets étaient achevés à l'exception de ceux de la ZAC. Quelques exemples de goulets d'étranglement :

a) **Site de modernisation** : le volet de ré-installation a été retardé jusqu'en novembre 1991 en raison des difficultés de pré-financement et des nouvelles négociations exigées par la faillite du premier maître d'oeuvre choisi par le Comité municipal chargé de la passation des contrats. En conséquence, les travaux d'infrastructure ont été retardés jusqu'en mai 1990, lorsque l'avancement du projet a permis la ré-installation des habitants expropriés.

Les travaux ont connu 12 mois de retard en raison des difficultés techniques entraînées par le tracé de l'infrastructure sur une pente raide et rocheuse, et la présence de bâtiments déjà construits à l'emplacement du tracé prévu. Les problèmes de coordination sont survenus entre la RDE, responsable du raccordement du site aux services d'eau et d'électricité et aux réseaux de base, et les sous-traitants de la municipalité responsables d'autres travaux. L'aménagement des artères principales et des rues piétonnes a été retardé jusqu'à l'achèvement des travaux de la RDE.

² Les permis de construction ont parfois été octroyés pour des lots situés sur des largeurs prévues d'emprises publiques.

b) **Sites viabilisés** : les retards des travaux, découlant de la priorité accordée aux activités de modernisation, a eu une incidence sur les volets de sites viabilisés. A la fin de 1991, seuls les relevés topographiques, le placement des bornes et les dossiers cadastraux avaient été menés à bien.

c) **ZAC** : les études techniques restent inachevées et les règlements d'aménagement n'ont pas encore été énoncés.

d) **Infrastructure hors site** : la construction des installations hors site a été retardée jusqu'à la rédaction du nouveau plan d'assainissement.

Les retards d'exécution du projet s'expliquent par les difficultés financières, institutionnelles et techniques précédant la phase de construction. Bien que les retards d'un volet du projet se soient répercutés sur les autres volets, étant donné la complexité du projet les progrès réalisés ont été satisfaisants, à l'exception de la faillite du maître d'oeuvre ayant reçu le premier contrat de modernisation d'habitat de ré-installation. Dans l'ensemble, les difficultés techniques survenues découlaient des caractéristiques topographiques du site choisi, problème fréquent lors des travaux de modernisation. Des solutions d'ingénierie, relativement compliquées, se sont avérées nécessaires pour l'infrastructure. La construction propre a été ralentie par l'impossibilité d'utiliser du matériel de construction lourd en raison de la densité organique du site et du mauvais état des pistes.

Comme indiqué ci-dessus, la structure institutionnelle du projet a nécessité une coordination d'activités entre dix organismes autonomes, phénomène jusque-là inconnu au Maroc. Dès le début, le niveau de coopération entre la municipalité et l'ANHI s'est avéré remarquable. Toutefois, en ce qui concerne le FEC et la RDE, il ne s'agissait que d'un projet supplémentaire, parmi d'autres, relevant de leur responsabilité. Pour le FEC, les coûts administratifs et financiers du projet sont lourds car le niveau de gestion requis, inhabituel, dépasse de loin les frais d'exploitation financés par la redevance de 1,5% prélevée sur les prêts octroyés à la municipalité. Pour sa part, la RDE est convaincue qu'il aurait été préférable de la consulter quant à la sélection du site et d'avoir recours à son expertise-conseil technique en la matière. Cette situation, aggravée par le différend entre le FEC et la RDE concernant le remboursement des 20 millions de Dh utilisés pour les travaux d'infrastructure, a incité le retrait de cette dernière en tant que membre actif de l'équipe et pourrait engendrer de nouveaux problèmes de coordination à l'avenir.

Les différends entre les organismes ont été soumis, au départ, à l'arbitrage d'un comité de coordination local, présidé par le gouverneur de la province, ou à un comité d'arbitrage à Rabat. Il est intéressant de noter que la plupart des différends ont été réglés en faveur de la municipalité de Tétouan, ayant fait face au

fur et à mesure du déroulement du projet, à des responsabilités croissantes reflétant l'engagement du Maroc envers la décentralisation administrative. Par conséquent, la municipalité est davantage en mesure aujourd'hui de gérer l'environnement urbain. A l'heure actuelle, toute la responsabilité du projet relève de la municipalité, et l'assistance technique est assurée par le bureau de terrain de l'ANHI avec l'appui de la DGCL et de l'USAID. L'incidence du programme sur le budget de la municipalité de Tétouan est indiquée à la Figure 4-2.

Dès la naissance du projet, plusieurs obstacles imprévus sont survenus, s'expliquant en partie par la surestimation de la contribution des bénéficiaires au pré-financement. Faute de mécanisme de recouvrement des coûts, la perception des sommes dues dépend exclusivement de la volonté politique d'instaurer des procédures de recouvrement. Les résidents du site modernisé dans l'attente de la légalisation des titres de propriété, hésitent à payer les coûts de la modernisation. Cette réticence a provoqué une pénurie de fonds, car le plan financier du projet comptait uniquement sur le FEC pour couvrir les coûts des logements des personnes expropriées. La municipalité attend le remboursement du FEC pour surmonter cet obstacle. Dans l'intervalle, elle se sert des revenus produits par la vente des lots dans la zone de sites viabilisés pour financer les études techniques et la construction.

L'utilisation du compte de projet spécial a provoqué d'autres difficultés car il était censé faciliter la gestion financière en effectuant le distinguo entre les flux de crédits liés au projet et les autres comptes municipaux. Le compte de projet spécial avait été conçu en tant que fonds général, financé par les prêts du FEC, selon nécessité. Cette notion allait à l'encontre des procédures administratives interdisant le transfert des fonds de ce compte entre différents éléments du projet et postes budgétaires. Les demandes de financement sont liées aux appels d'offres et à l'octroi de contrats par des travaux spécifiques. Les contrats sont soumis à l'examen du FEC et les décaissements sont effectués conformément à un pourcentage pré-établi des travaux achevés. Partant, les coûts de financement sont devenus plus onéreux car, en dépit des excédents produits par les opérations liées à d'autres projets, il s'est révélé nécessaire de recourir à des emprunts spécifiques fractionnés pour couvrir les coûts de financement. Un ajustement partiel a été réalisé grâce aux négociations entre la municipalité et le FEC, la DGCL et le ministère des Finances. Les procédures comptables ont été modifiées pour permettre des transferts entre les volets les moins importants et le regroupement des composantes du projet. En janvier 1992, cet amendement a reçu l'aval du ministère des Finances.

4.2.2 Modification du projet

En outre des ajustements institutionnels et financiers cités au paragraphe précédent, l'expérience tirée du projet démontre une

Figure 4-2 Impact of HG001 on Tetouan Municipality Budget

Figure 4-2a Tetouan, Evolution of Capital Budget

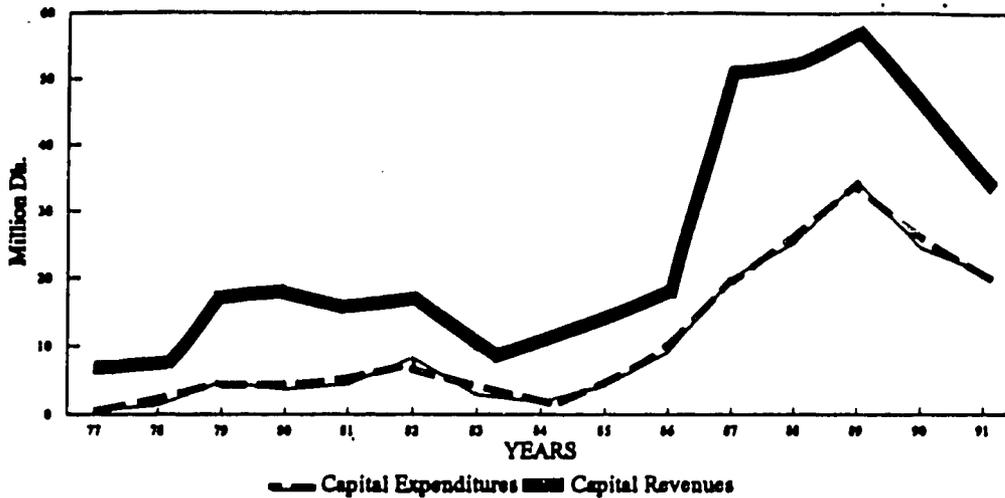


Figure 4-2b Evolution of Operating Budget

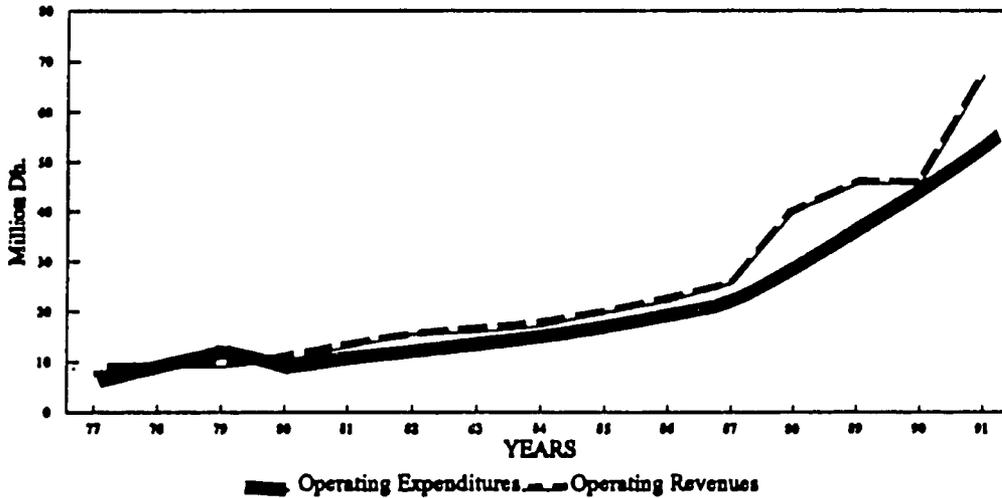
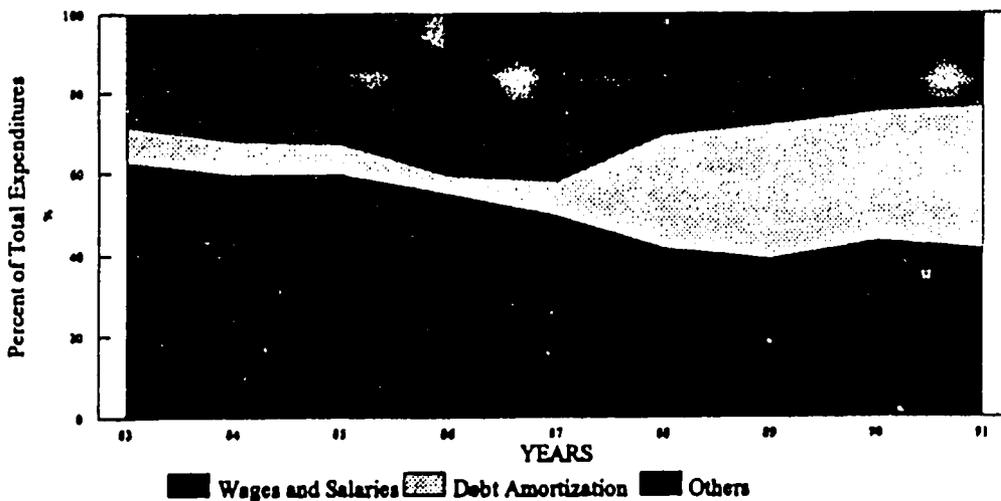


Figure 4-2c Tetouan, Distribution of Expenditures



Source: Tetouan Municipality

sous-estimation de difficulté de régularisation des titres fonciers. La combinaison du parcellement de propriété coutumier et des titres ordinaires, l'obsolescence des registres cadastraux municipaux et l'insuffisance de la main d'oeuvre et des ressources budgétaires du département du cadastre local nécessitent une procédure de régularisation très longue, et ce, en dépit de l'assistance technique fournie par l'équipe de l'ANHI. Si l'USAID avait insisté sur la progression stricte du plan, sans permettre l'avancement des autres composantes avant la résolution des problèmes afférents aux terrains, le projet se serait sans doute effondré.

En dépit de modifications importantes au niveau des volets du projet, le premier budget, similaire à celui de 1988 (figure 4-3), avait sous-estimé les coûts de régularisation foncière et d'infrastructure. Les estimations les plus récentes (décembre 1991) multiplient par deux les coûts de régularisation foncières passant de 3,32 millions de Dh à 7,11 millions de Dh pour les zones modernisées. En outre, on s'attend à une augmentation entre 1,09 millions de Dh et 1,65 millions de Dh pour la ZAC. Parallèlement, la construction de rues sur le site et le raccordement aux services publics marqueront une hausse entre 76,91 millions de Dh et 129,16 millions de Dh pour les sites modernisés et entre 23,67 millions de Dh et 38,15 millions de Dh pour la ZAC. Dans les deux cas, les estimations des coûts de construction indiquées dans les études techniques ont été de 60% à 70% inférieures à celles des soumissions des contractants, et indiquent clairement la difficulté d'appliquer les techniques d'estimation de coûts standard à des emplacements situés sur des pentes raides et rocheuses. Les coûts directs du projet, fondés sur les soumissions réelles, sont de 373,2 millions de Dh, soit 22% de plus en dirhems constants, que les estimations de 1988, utilisées pour le calcul du premier flux de trésorerie.

4.2.3 Situation actuelle et date d'achèvement prévue

L'achèvement des volets les plus importants du projet est prévu en 1994. Toutefois, en raison des difficultés rencontrées jusqu'à présent, il est peu probable que le processus de régularisation foncière soit terminé en temps voulu. Il convient, donc, s'attendre à des retards au niveau du processus de recouvrement des coûts, lié à la distribution de titres enregistrés.

a) Sites modernisés : les contrats d'infrastructure finaux ont été passés en septembre 1992, et les derniers travaux sont prévus pour la fin de 1993. Etant donné les caractéristiques topographiques du site et les difficultés passées de la RDE en matière de la synchronisation des travaux sur site et hors site, on prévoit d'autres retards et l'achèvement de certains contrats avant 1995.

Figure 4-3a Allocation of Project Cost Among Major Components

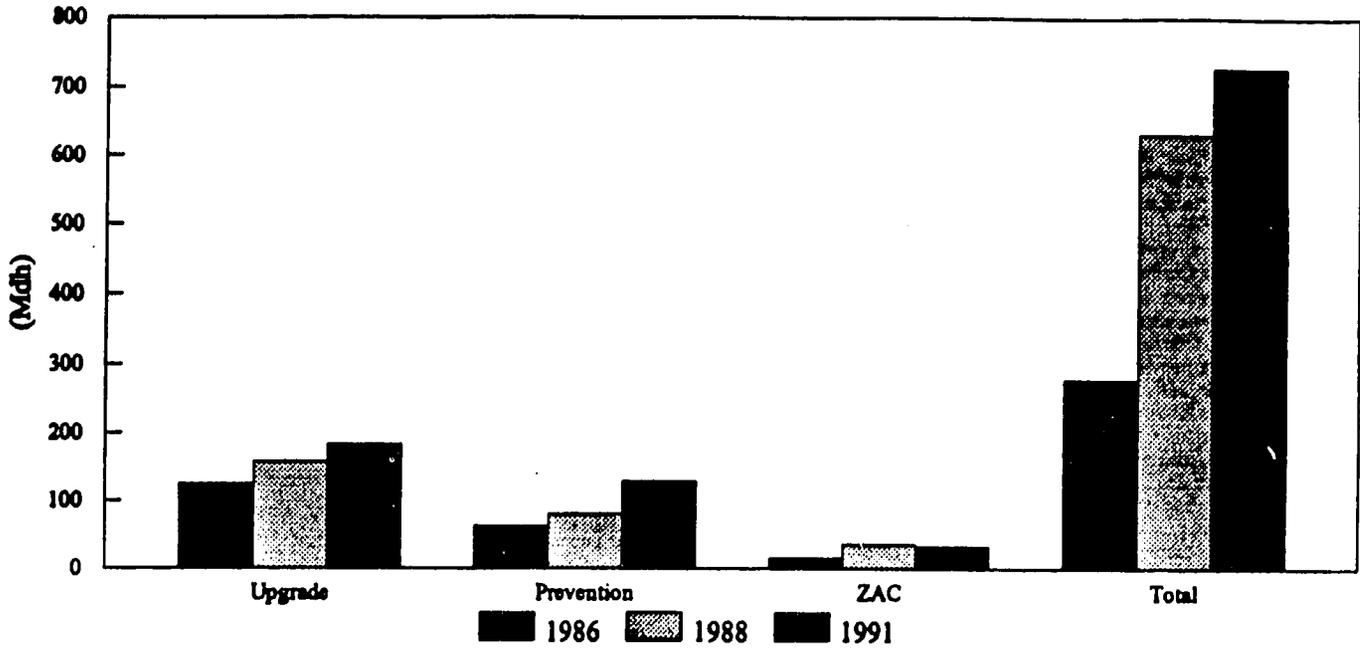
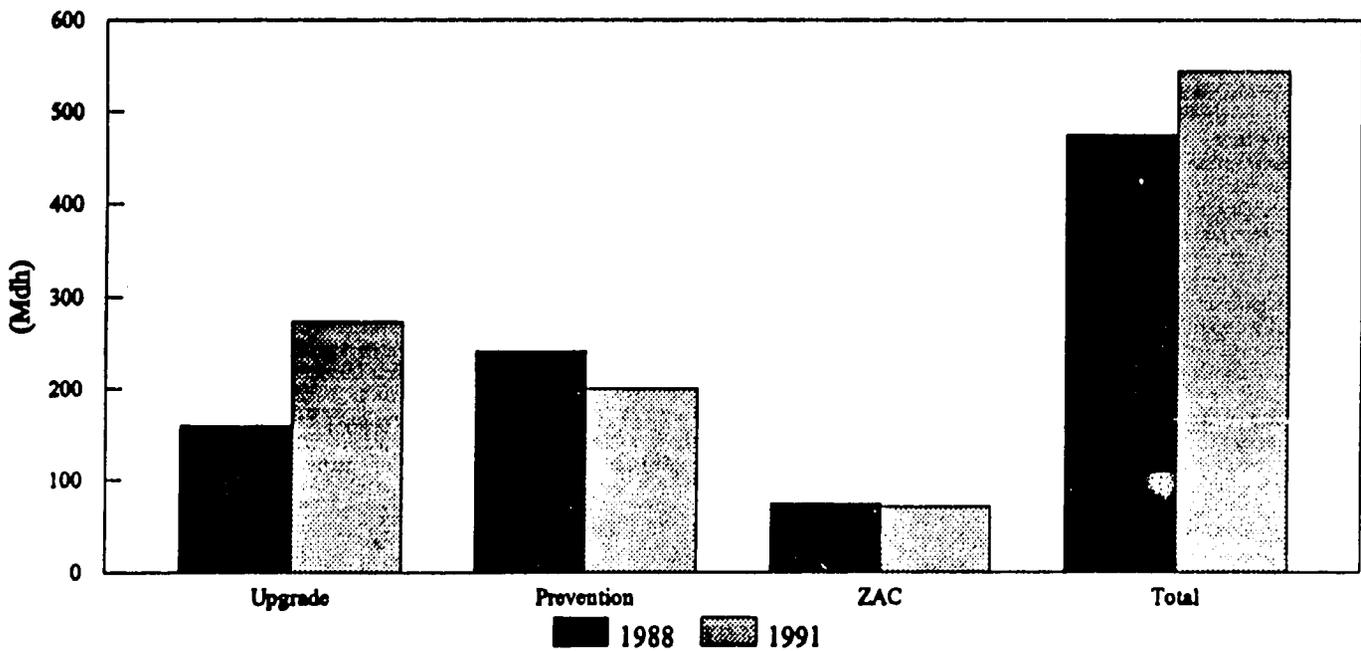


Figure 4-3b Projected Revenues From Major Components



Source D. Benjelloun, "Evaluation des programmes de USAID au Maroc", p.36 and p.39

289

b) Sites viabilisés : Les travaux de construction lourds, commencés en août 1991, sont programmés pour 18 mois environ et se poursuivent selon le calendrier prévu. Sous réserve de coordination continue et efficace avec la RDE, les premiers lots viabilisés doivent être mis à la disposition des acheteurs à la mi-1993, les autres vers la fin de l'année. A l'heure actuelle, on ne prévoit pas de retards provoqués par des arriérés des deuxième et troisième versements des bénéficiaires en raison de la demande importante à Tétouan de lots viabilisés.

c) ZAC : les études techniques sont en cours et l'on prévoit 18 mois de travaux pour l'infrastructure de base. Les travaux seront entamés à la suite de la mise au point de l'aménagement des terrains et de la mise en place des mécanismes de financement d'infrastructure. La stratégie de recouvrement des coûts dépendra, en grande mesure, des capacités municipales de mobilisation du secteur privé et par l'amener à s'associer au financement des améliorations requises.

d) Modernisations hors site : cette composante a été retardée jusqu'en 1997, date où le plan cadre de l'assainissement de Tétouan sera prêt.

4.2.4 Contraintes actuelles

Les procédures suivies pour l'aval des contrats et le décaissement des fonds d'emprunt du CPS manquent de souplesse. Il conviendra de maintenir un bon niveau de coordination entre les différentes parties pour assurer un flux de fonds ininterrompu, destiné aux activités du programme. On évitera ainsi des coûts de financement superflus, ainsi qu'une insuffisance de capital, susceptibles de retarder le projet. Autres contraintes éventuelles : problèmes de régularisation et d'acquisitions foncières, financement et recouvrement des coûts.

a) Terrains : la proposition d'origine, selon laquelle la municipalité ferait l'acquisition des sites et revendrait les parcelles aux propriétaires individuels afin de résoudre tous les problèmes de régime foncier, a été écartée en raison du coût. Nous avons expliqué aux paragraphes précédents la raison des retards de régularisation des titres détenus par quelques 3.860 propriétaires. Dans un moindre degré, on prévoit des problèmes analogues au niveau du site de la ZAC où certains terrains destinés au grand public seront acquis par droit d'expropriation. Il conviendra de déployer des efforts considérables afin de convaincre les détenteurs des titres coutumiers d'entamer une procédure d'enregistrement. Parallèlement, il sera nécessaire de renforcer, aussitôt que possible, les capacités de l'administration cadastrale locale en matière de traitement des demandes. La mobilisation des associations de propriétaires fonciers permettra de réduire au minimum le nombre de litiges entre les propriétaires de terrains

limitrophes et de soutenir ainsi la mobilisation des ressources.

b) **Financement** : Trois types de contraintes sont susceptibles d'affecter le financement du projet :

(1) retards de mobilisation de fonds en quantité suffisante et en temps voulu dans le cadre du volet de subvention croisée, source de pré-financement la plus importante à l'heure actuelle.

(2) inaptitude de la municipalité à recouvrer les coûts en hausse de la zone de modernisation.

(3) capacité de la municipalité de Tétouan d'emprunter de fonds nécessaires pour achever les travaux publics d'amélioration hors site et les travaux d'infrastructure de la ZAC.

La conjugaison de ces contraintes pourrait nuire au flux de trésorerie du projet, assujetti aux fonds de subvention croisée (44,5% des dépenses programmées) ainsi qu'aux prêts du FEC (36%) et aux transferts municipaux (12%). Jusqu'à aujourd'hui, ni les fonds recouverts par les activités de modernisation, ni ceux de la ZAC ne constituent une partie importante du budget du projet. Il convient de signaler également que la contribution municipale a augmenté de près de 27% par rapport à sa quote-part d'origine, alors que le niveau de garantie de prêts en matière d'habitat de l'USAID reste inchangé. Les retards d'infrastructure hors site soulignent la nécessité d'apport de crédits supplémentaires pour achever le projet car la capacité d'emprunt de la municipalité ne lui permet sans doute pas de fournir les crédits supplémentaires requis.

c) **Recouvrement des coûts** : bien que l'on ne prévoie aucun difficulté au niveau de la zone des sites viabilisés, le recouvrement des coûts du volet de modernisation se révèle problématique, ce qui est inquiétant car il représente plus de la moitié des coûts de construction du projet et la majorité des coûts de financement, alors que le gros des subventions croisées a été utilisé pour financer des coûts d'inactivité. De ce fait, la contribution moyenne des ménages individuels sur les sites modernisés passera de 16.850 Dh (estimation de 1988) à un minimum de 28.850 Dh. Il est peu probable que ce montant soit recouvré.

4.3 Aménagement de HG-003 (ANHI)

4.3.1 Objectifs et démarche

L'inaptitude du secteur privé à fournir des lots viabilisés en nombre suffisant, accessibles aux ménages aux revenus modestes constitue l'un des goulets d'étranglement du secteur de l'habitat. Depuis 1984, l'ANHI gère un programme de ré-installation des bidonvilles et oeuvre parallèlement pour l'aménagement des lots viabilisés : repérage des sites, mobilisation des ressources des bénéficiaires et apport d'une subvention croisée par le truchement

du recouvrement des coûts, ainsi que la coordination et l'encadrement des études techniques requises. Près de 60 projets sont en cours d'achèvement, soit un investissement de 206 \$ millions pour 54.000 lots à prix modeste viabilisés. La majorité de ces lots a été réservée aux ménages venant des bidonvilles. Afin de réduire au minimum l'assujettissement aux affectations de crédits budgétaire centraux et de raccourcir les délais d'exécution, l'ANHI doit développer son potentiel dans le domaine de la mobilisation des ressources, s'efforcer de réduire ses coûts en accélérant la production de subdivisions au prix du marché et en augmentant le nombre de lots viabilisés accessibles aux groupes économiquement faibles. Afin de réaliser cet objectif, les capacités techniques, financières et institutionnelles de l'agence doivent être renforcées. Le programme de HG-003, lancé en 1991, est destiné à :

- a) augmenter la production des lots viabilisés offerts aux ménages économiquement faibles;
- b) augmenter la contribution du secteur privé à la production des subdivisions légales et des logements à faible coût;
- c) renforcer les capacités financières et de gestion de l'ANHI en vue de consolider son rôle de catalyseur de la production de lots viabilisés.

Pour augmenter les ressources financières de l'organisme, l'USAID a garanti 10.000.000 \$ de prêts de garantie de l'habitat utilisés prêts directement par l'ANHI pour la production annuelle de quelques 2.500 lots viabilisés, dont 75% seraient réservés aux ménages économiquement faibles. Les activités de ré-installation de l'ANHI sont spécifiquement exclues du programme. Un don de 800.000\$ a été fourni pour l'assistance et la formation techniques. Ces fonds visent à rehausser les qualifications du personnel, les techniques de gestion et le financement des études techniques et permettront ainsi à l'agence de s'acquitter de ses responsabilités élargies.

4.3.2 Description du projet

Le financement de la construction et des études techniques devait être disponible à la suite de la sélection par l'ANHI et l'USAID-Maroc des zones du projet. Les sites devant être achetés et modernisés par l'ANHI, devaient couvrir 60 hectares de lots, soit une superficie moyenne de 90m² par lot. Le but consiste à encourager l'ANHI à renforcer la densité de ses projets en augmentant le pourcentage de ses terrains vendables, 50% au lieu des 40% à 45% à l'heure actuelle. Il sera alors possible de réaliser cet objectif en diminuant le pourcentage des grands lots d'une seule famille, ainsi que la superficie réservée aux besoins de la circulation routière du grand public, en faveur de bâtiments pour plusieurs familles.

L'attribution d'un titre foncier dégagé de tout passif devait permettre aux bénéficiaires de déposer une demande de financement. L'achat de lots devait leur donner également accès à l'assistance technique de l'ANHI pendant la phase de construction. L'exécution du projet devait commencer immédiatement. Une période de lancement de trois ans avait été prévue pour l'achèvement des travaux d'infrastructure et les premiers lots devaient être livrés au cours de la quatrième année.

Alors que les premiers travaux devaient être effectués sur des sites appartenant déjà à l'ANHI, l'organisme sera également responsable de l'acquisition des terrains nécessaires aux projets futurs. Pour ce faire, l'ANHI fixera les prix de vente des terrains à un niveau permettant d'assurer un programme d'acquisition continu, en dépit des taux d'appréciation élevés des valeurs foncières, tout en garantissant l'accessibilité financière des lots viabilisés pour la population ciblée. En outre, l'ANHI a convenu des actions suivantes:

a) entreprendre un, ou plusieurs, projet(s) pilote(s) associant le secteur privé à ses opérations en vendant des lots viabilisés à des promoteurs locaux disposés à les subdiviser en lots d'habitat accessibles.

b) parrainer des projets, de concert avec les municipalités et les propriétaires privés disposés à contribuer des terrains dont l'ANHI assurera la viabilisation.

c) assister l'acheteur d'un lot viabilisé pour l'obtention des crédits de financement par la présentation de titres fonciers appropriés et l'adaptation des critères d'aménagement afin de remplir les normes des institutions de financements.

d) ré-examiner les normes actuelles d'aménagement et de construction d'habitat et effectuer également les études techniques nécessaires pour réduire au minimum le coût de production des terrains viabilisés pour garantir que la population ciblée sera en mesure de les acheter. A cette fin, l'ANHI devra nouer des relations de coopération avec des organismes publics et spécialisés participant à l'aménagement foncier et de l'habitat .

Les fonds de garantie de prêts pour l'habitat sont acheminés directement à l'ANHI par le ministère des Finances. Les décaissements sont liés à la réalisation des cibles de production. Les appels de fonds reçoivent l'aval de l'USAID et les fonds sont déposés par le ministère des Finances sur le compte de l'ANHI. Pour assurer un flux constant de fonds, et pour optimiser le recouvrement des coûts, l'ANHI a demandé que les bénéficiaires du projet s'acquittent du prix de la vente en trois versements.

a) un acompte de 40% du prix d'achat au début des travaux d'aménagement;

b) un deuxième versement de 30% après l'achèvement de 50% des travaux publics, dans les douze mois suivants;

c) Un dernier versement de 30% au moment du transfert du titre au bénéficiaire.

La décision de limiter à 75% de toute la superficie utilisable et d'en réserver 15% à des fins commerciales, et autres, vendus au prix du marché, assure la subvention croisée. Les 10% restants sont réservés aux installations communautaires.

4.3.3 Situation des activités actuelles

Depuis la mise au point du document de projet de HG-003, vers la fin de 1987, la gamme des activités de l'ANHI s'est rapidement élargie.

A la fin de 1991 :

a) le nombre de projets à diverses étapes était passé de 47 (fin 1987) à 59.

b) un nombre décroissant (10% à l'heure actuelle) de ces projets, traite exclusivement des bidonvilles, alors 90% des projets se composent de subdivisions viabilisés, comprenant une volet de ré-installation.

c) le nombre moyen des lots en cours d'amélioration est passé de 5.700 en 1986-1987 à près de 10.000 en 1989-1991.

d) La valeur totale des investissements de l'ANHI est passée de 1.750 millions de Dh à la fin de 1987 à 3.500 millions de Dh à la fin de 1991.

e) Alors que l'ANHI n'était directement responsable que de deux projets à la fin de 1987, elle est responsable aujourd'hui de vingt projets. Le chiffre augmente en raison de la disparition de la réserve de terrains domaniaux. Il s'explique également par une réduction du nombre de terrains acquis par le ministère des Finances, provoquée par des difficultés budgétaires qui ne cessent de s'aggraver.

Il est évident que l'ANHI a été en mesure d'augmenter énormément ses activités et de les ré-orienter en partant de la ré-installation des résidents des bidonvilles vers la production d'un nombre important de sites viabilisés. Etant donné ce nouveau phénomène, en 1990 seulement, l'ANHI a pu produire 5.130 lots, par rapport à 15.540 lots réalisés entre 1984 et 1989. A l'évidence, l'organisme n'avait aucune difficulté à remplir son quota de production stipulé par le HG-003.

Etant donné le nombre croissant des demandeurs de lots viabilisés, ainsi que les capacités avérées de l'ANHI en matière de projets et

de modernisation de sites viabilisés, les modalités de HG-003 ont été modifiées en avril 1991. Les crédits fournis dans le cadre du programme sont passés à 20.000.000 \$ et à 1.300.000 \$ pour le don. Les quotas de production annuelle sont passés à 4.000 lots viabilisés sur 100 hectares de terrains améliorés.

4.3.4 Champ de travail des activités prévues

L'ANHI propose l'ajout de sept nouveaux projets à sa liste de projets en réserve : Meknes, Al Jadida, Azrou, Agadir, Oujda, Temara et Tanger. Les projets, représentant 317 hectares à moderniser en cinq ans, produiront 3.218 lots de construction peu coûteux, ainsi que 7.264 parcelles à prix modeste. L'estimation du coût est de l'ordre de 94.800.000 \$, dont 35% seront réservés à l'achat de terrains et à la régularisation foncière, 7% aux études techniques, 50% à l'amélioration des sites, y compris le tracé des lots, et 8% à la gestion et autres frais généraux.

Les coûts d'aménagement de site se situent entre 458 Dh et 585 Dh par mètre carré. Le prix de vente net moyen pour les terrains viabilisés, selon une formule de subvention croisée convenue, est de 234 Dh pour les logements à bas prix, 708 Dh pour les habitats à prix modeste, 1.069 pour les bâtiments d'habitation et 1.223 Dh pour les lots commerciaux. La vente foncière devrait rapporter un 951.000.000 de Dh au total, par rapport à 759.000.000 de Dh prévus. Forte de son expérience à Tétouan, l'ANHI compte renforcer sa collaboration avec les municipalités et jouer un plus grand rôle en tant que responsable de projet.

4.4 Assistance technique et formation

4.4.1 Programme d'aménagement urbain : Tétouan

Le don d'assistance technique (n° 608-0194) de 800.000 \$, fourni par l'USAID, et complété par une contribution "indirecte" estimée à 267.000 \$ fournie par l'Etat marocain, vise à :

- a) renforcer les capacités techniques des organismes publics associées au HG-001, notamment la municipalité de Tétouan, en qualité d'organisme d'exécution;
- b) résoudre le problème des goulets d'étranglement, réels ou éventuels, au niveau de l'exécution du projet.
- c) permettre la reproductibilité du projet de Tétouan au niveau des organismes gouvernementaux centraux ou locaux.

Un panachage d'assistance technique, de formation et de transfert de technologie devait améliorer la gestion urbaine et créer un contexte institutionnel destiné à promouvoir l'exécution des réformes politiques récemment adoptées. Ces réformes se proposaient de mobiliser les fonds du secteur privé et de les utiliser pour

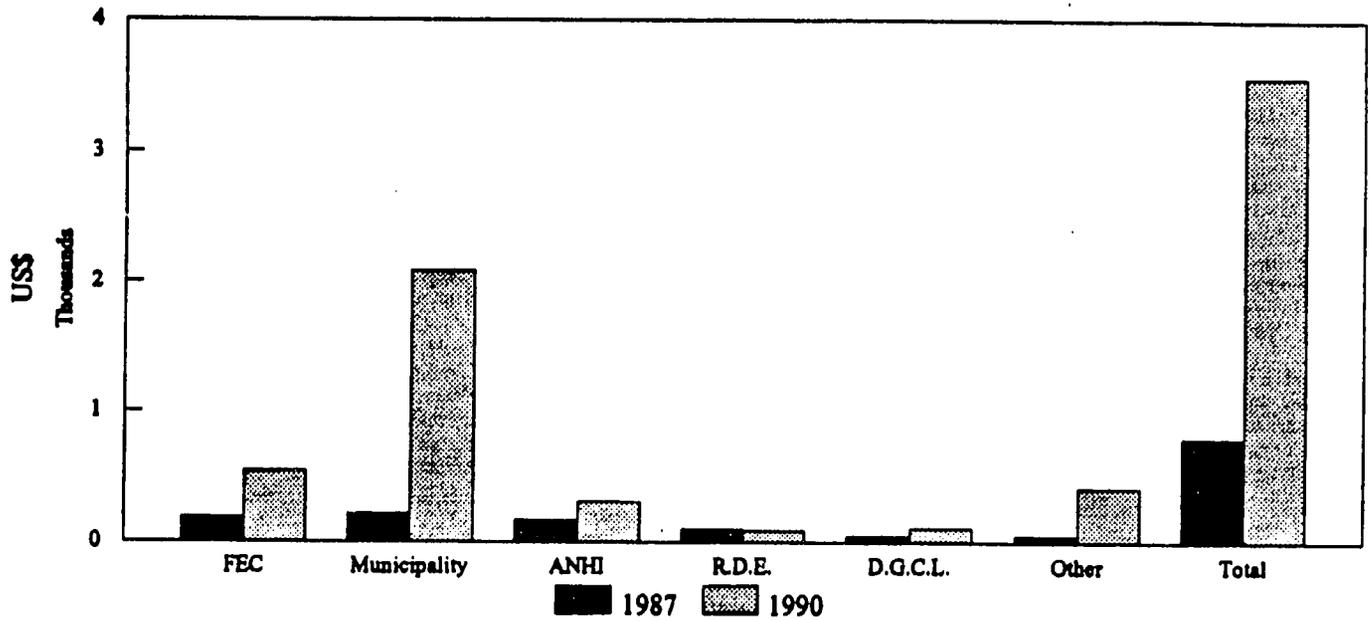
l'aménagement urbain, l'augmentation des revenus locaux, la décentralisation de procédures budgétaires, et l'amélioration de la coordination entre les organismes publics chargés des projets urbains. Tous les organismes concernés par le HG-001 ont droit à l'assistance technique : municipalité de Tétouan, ANHI, RDE, FEC et DGCL.

Le volet d'assistance technique a été axé sur la gestion institutionnelle et financière, le cadastre, l'impôt local, la procédure budgétaire et le recouvrement du coût des services municipaux. Les experts-conseils marocains et américains concernés par les contrats d'assistance technique étaient censés former leurs homologues du secteur public. En outre, les procédures d'évaluation environnementale de l'USAID devaient faire partie intégrante du volet d'assainissement et de traitement des eaux usées du projet de Tétouan.

Les programmes de formation étaient destinés à : l'introduction de la technologie micro-informatique dans les activités régulières de la municipalité, de l'ANHI, de la RDE, du FEC et de la DGCL, ainsi que la formation intra-frontière du personnel de la municipalité et de la RDE. Quelques exemples de matériel prévu pour la municipalité, l'ANHI, la DGCL, le FEC, et, ultérieurement la RDE : micro-ordinateurs, logiciels, tableurs, machines à traitement de textes, systèmes d'information géographique et de gestion de base de données.

Etant donné les besoins évidents en matière d'assistance technique et de formation, le don a été progressivement monté à 3.564.000 \$, dont 59% ont été affectés à la municipalité de Tétouan, 15% au FEC, 9% à l'ANHI, 3% à la DGCL, 2% à la RDE et 12% à plusieurs autres organismes (Figure 4-4). En juillet 1992, le chiffre a été augmenté à 5.240.000\$.

Figure 4-4
Allocation of Technical Assistance Among Participating Agencies
(608-0194)



Source D. Benjelloun, "Evaluation des programmes de USAID au Maroc", p.51

Figure 4-4

Ventilation de l'assistance technique entre les organismes

(608-0194)

\$E.-U.

FEC Municipalité ANHI RDE DGCL Autres Total

(Milliers)

Source : D. Benjelloun, "Evaluation des programmes de l'USAID au Maroc", p. 51.

Plus de 2.000.000 \$ des fonds du don ont été affectés à la municipalité, dont un peu plus de 50% ont servi à l'assistance technique et à la formation, 9% à l'achat des matériels, et 41% des études sur les incidences écologiques. Les dépenses les plus importantes figurent ci-dessous :

- a) une importante étude de factibilité de la ZAC, entreprise conjointement par le PADCO et des homologues marocains, notamment une analyse financière.
- b) des études d'experts-conseils notamment des enquêtes de court terme, et des efforts plus ambitieux visant l'amélioration des procédures de gestion urbaine, y compris la réorganisation des structures institutionnelles effectuée conjointement par la société RTI et ses homologues marocains.
- c) la rationalisation du recouvrement des coûts à long terme, fondée sur une base de données et un système de facturation informatisés. Un système de gestion foncière du GIS (matériel et logiciel) a été acheté et la formation est prévue au début de 1992.
- d) l'élaboration de systèmes de gestion de bases de données informatisés destinés à rehausser les revenus municipaux (par un système de perception d'impôts amélioré), à alléger les procédures budgétaires locales et à lancer des programmes de capitalisation et de budgétisation.
- e) l'organisation d'un séminaire régional sur l'analyse financière, destiné aux responsables municipaux.

En outre, des enquêtes sur la qualité environnementale, notamment la gestion des eaux usées municipales et la privatisation de la collecte de déchets, ont été effectuées.

4.4.2 Programme de l'ANHI

Un don d'assistance technique de 1.300.000 (n° 608-0200) de l'USAID vise à renforcer les capacités techniques de l'ANHI lui permettant ainsi de s'acquitter des responsabilités plus importantes, découlant du programme de HG-003.

- a) **Programme d'informatisation** : des experts-conseils marocains et américains ont été engagés pour aider l'ANHI à informatiser ses activités. Le matériel et les logiciels requis pour répondre aux besoins les plus urgents seront achetés à court terme. L'informatisation de la plupart des besoins en données est programmée. Les activités de gestion et de planification seront également informatisées à plus long terme.

b) **Planification et gestion de projet** : l'achat d'un système informatisé (matériel et logiciels) permettra à l'ANHI de planifier et de gérer simultanément ses responsabilités accrues de projet.

c) **Gestion financière** : un logiciel spécialisé sera fourni pour l'informatisation de la comptabilité générale, de la planification et du suivi financiers des projets, notamment la facturation des composantes recouvrables.

En outre, dès 1992, le nouveau Centre de communications et d'études de l'ANHI bénéficiera de l'assistance requise pour une série d'études spécifiques, destinées à l'aider à s'acquitter de son mandat élargi. Les thèmes suivants ont déjà été cernés:

a) **Normes d'aménagement** : prévue pour 1992-1993, l'étude examinera et révisera, selon nécessité, les normes d'aménagement utilisées pour la modernisation et la viabilisation des sites du projet. Tout en maintenant la qualité du nouvel environnement créé, l'étude se propose de diminuer les coûts de production.

b) **Collaboration entre les secteurs privé et public** : conformément à l'un des objectifs clé du programme, l'ANHI tentera d'associer davantage de promoteurs privés, à ses activités notamment les petites entreprises. Des séminaires et des ateliers réuniront les professionnels du secteur privé et les membres de l'Association marocaine des promoteurs immobiliers pour débattre des expériences locales et étrangères, et lancer un dialogue productif.

c) **Financement de l'habitat** : les mécanismes financiers accessibles à l'heure actuelle aux ménages économiquement faibles seront évalués et les moyens d'augmenter les sources de crédit disponibles par ce groupe ciblé seront identifiés.

d) **Habitat sous-desservi** : la documentation systématique des caractéristiques socio-économiques des conditions de vie des familles économiquement faibles occupant des habitats insalubres, permettra à l'ANHI de formuler une politique plus adaptée à leurs besoins. L'étude, programmée pour 1992, créera une base de données pour l'Observatoire urbain de l'ANHI, de création prochaine.

e) **Inventaire des sites de construction** : des procédures visant la création d'une base de données ciblant des villes choisies et destinée à fournir des informations sur la quantité, l'emplacement et le prix des terrains convenant aux projets de l'ANHI seront établies.

f) **Habitat auto-construit** : l'étude du processus de construction utilisée par les bénéficiaires des projets de l'ANHI, devrait cerner les moyens susceptibles de favoriser la participation des petits promoteurs et constructeurs.

g) **Incidence des projets sur l'aménagement local** : une série d'études sur l'incidence, directe et indirecte, des projets de l'ANHI sur les municipalités où ils se trouvent permettra la coordination des programmes d'investissement publics ainsi qu'une meilleure réponse aux besoins d'aménagement privé engendré par les programmes publics.

En dernier lieu, dès novembre 1991, des tables rondes annuelles serviront de lieu de rencontre aux responsables de l'aménagement et de l'habitat urbains. Trois thèmes y seront débattus : la prévention de la croissance des implantations de zones sous-viabilisés, le financement des projets de modernisation d'habitat, le renforcement de la collaboration entre les secteurs privé et public en matière de construction d'habitat accessible.

5.0 INCIDENCE INSTITUTIONNELLE

Aux fins de présenter un débat pointu en ce qui concerne l'incidence institutionnelle du programme, cette section présente la synthèse de l'analyse de plusieurs éléments : renseignements factuels, documents de terrain et commentaires de responsables officiels.

Les entretiens ont été réalisés par Mona Serageldin et Driss Benjelloun, en janvier 1992. Les responsables officiels leur ont tous, sans exception, accordé généreusement leur temps. Les attitudes ont reflété une appréciation considérable des réalisations du projet en date, ainsi qu'une vue optimiste des accomplissements éventuels. Leurs commentaires font preuve d'une réflexion fouillée, tout en apportant des aperçus précieux, des suggestions constructives et des propositions concernant des activités complémentaires potentielles. Toute réserve exprimée en ce qui concerne tel ou tel élément du programme a été présentée dans un esprit de coopération, dans l'intention clairement précisée de soulever des domaines de préoccupation, qu'il convient d'étudier afin de contrecarrer des incidences potentiellement négatives. Les contraintes d'exécution du programme ont été débattues et des conseils constructifs ont été présentés en vue de surmonter les goulets d'étranglement actuels.

5.1 Programme d'aménagement urbain de Tétouan

5.1.1 Structure du programme

Le programme d'aménagement urbain de Tétouan a été conçu en vertu de directives élaborées à la fin des années 70 et au début des années 80, soulignant une démarche intégrée plutôt que sectorielle quant aux questions urbaines. Il s'inscrivait dans le droit fil d'expériences et de résultats hétérogènes d'une génération antérieure de projets parrainés par la Banque mondiale à Rabat, Meknès et Kenitra. Certains éléments de sa conception sont analogues à ceux de ces projets, mais il en diffère en raison de sa démarche d'exécution.

Le programme se caractérise par une échelle d'intervention ambitieuse, une stratégie d'investissement intégrée, un contexte de gestion de projet d'ordre municipal et un objectif de développement institutionnel d'importance, touchant les différents organismes participant à l'aménagement urbain. Il représente une réorientation prononcée des pratiques d'habitat de l'Etat et il permet de convertir la politique nationale vers une focalisation sur les goulets d'étranglement (terrains et infrastructure) restreignant la performance du secteur de l'habitat.

Selon les responsables officiels interrogés, le programme constitue une opération pilote démontrant la viabilité de démarches novatrices concernant le développement de l'habitat et

l'aménagement urbain. Certains responsables estiment que le projet est doté d'objectifs politiques précis et ils appuient les directions que le projet cherche à renforcer. A quelques exceptions près, les réserves exprimées ne concernent pas les activités, ni les réalisations du programme. En revanche, elles soulignent un potentiel irréalisé : l'institution de changements plus profonds en mésestimant des possibilités que l'on aurait pu intégrer, plus tôt, dans la structure du programme.

En dépit du caractère novateur du programme de Tétouan, l'USAID a choisi d'oeuvrer au travers d'institutions locales et centrales existantes, soutenues par une assistance technique. La sélection de cette démarche a décuplé l'incidence sur la politique publique, tout en amplifiant la complexité de la structure organisationnelle de l'exécution du programme et le fardeau consistant à faciliter les rapports et la coordination entre les organismes concernés.

La portée du programme, la diversité de ses volets et la décision d'oeuvre par l'intermédiaire d'une structure administrative en place, au lieu de tenter de mettre sur pied une cellule spéciale d'exécution, comme ce fut auparavant le cas de projets de cette ampleur, entraînait la participation de 10 organismes aux activités de programme.

Tous les organismes participants se sont vus proposer des perspectives, des rôles et des méthodes modifiés, selon leur incidence sur l'exécution du programme. L'affectation du rôle de chef de file à la municipalité, en ce qui concerne la gestion d'un programme de cette ampleur et complexité, a offert la possibilité de mettre à l'essai les concepts novateurs, chacun entraînant la mise en oeuvre de nouvelles relations et de mécanismes d'exécution interministériels. L'expérience a été enrichissante pour tous les organismes participants, en termes de capacités techniques et de gestion, un enrichissement qu'ils peuvent maintenant interioriser et appliquer à leurs opérations ordinaires, en vue d'en améliorer l'efficacité.

La complexité des arrangements institutionnels, des liens financiers et des procédures de décaissement ont fortement contribué à ralentir le rythme d'exécution du projet. Les effets préjudiciables de ces complications administratives sur la performance du programme sont neutralisés par la possibilité d'assurer la continuité de son incidence institutionnelle et politique, validant ainsi la structure institutionnelle du programme ainsi que sa mise en valeur de la participation du grand public. La municipalité, la RDE et l'ANHI font l'apprentissage du procédé d'interaction communautaire intense qui sous-tend les activités de modernisation. Aucun de ces organismes n'avait jamais participé à une modernisation de cette ampleur avant l'expérience de Tétouan.

Les capacités de l'USAID en qualité de coordinatrice et d'animatrice a été cruciale pour surmonter les problèmes découlant du manque de préhension claire des rôles respectifs des participants entre eux, dans la mesure où ces rôles divergeaient de leurs pratiques opérationnelles ordinaires. Elle a profondément contribué à la réussite des activités de projet et au caractère constructif du dialogue politique.

Le renforcement des efforts de décentralisation et le soutien de la participation du grand public aux activités de gouvernance ont constitué un objectif clé du programme, reflétant les priorités des organismes. En conséquence, la structure de programme proposée par l'USAID a placé la municipalité de Tétouan et son conseil municipal élu aux rênes du programme. Etant donné les responsabilités techniques et gestionnelles d'ensemble du programme, la municipalité ne disposait pas des capacités de s'acquitter de ces charges.

TABLE 5-1**TETOUAN MUNICIPALITY**
Evolution of Municipal Budget 1977-1991
(in Million Dh)

Year	Operating Expenditure	Operating Revenue	Capital Expenditure	Capital Revenue
1977	7.5	8.1	0.6	6.5
1978	9.1	8.7	1.4	7.1
1979	9	11.3	4.8	16.9
1980	10.1	10.3	3.7	17.6
1981	11.9	12.9	4.5	15.2
1982	13	15.5	8.4	16.6
1983	14.7	15.8	2.9	9.5
1984	16	17	1.9	10.2
1985	17.6	19.8	4.3	13.5
1986	20.3	22	9.2	17.8
1987	22.3	25.5	20.2	50.6
1988	29.6	40	25.5	52.2
1989	37.7	45.6	34.7	56.5
1990	45.3	45.6	24.8	45.7
1991	54	67.3	21.1	34.7

Source: Tetouan Municipality

4201

TABLEAU 5-1**MUNICIPALITE DE TETOUAN**

Evolution du budget municipal (1977-1991)

Année	Dépenses	Recettes	Dépenses	Revenus
d'exploitation	d'exploitation	d'investissement	d'investissement	d'investissement

Source : Municipalité de Tétouan

TABLE 5-2

TETOUAN MUNICIPALITY
Evolution of Municipal Budget 1983-1991
Selected Items
(in Million Dh)

Year	Expenditures		Revenues			
	Wages & Salaries	Debt Amortization	Real Estate Taxes	%	Other Revenues	%
1983	62.5	9.1	43.5	6.9	56.5	8.9
1984	59.5	8.4	44.6	7.6	55.4	9.4
1985	59.5	7.6	43.7	8.6	56.3	11.1
1986	54.6	4.6	44.2	9.7	55.8	12.3
1987	49.3	8.7	41.2	10.5	58.8	15.0
1988	41.4	27.8	49.1	19.6	50.9	20.3
1989	38.8	33.2	40.3	18.4	59.7	27.2
1990	43.0	32.3	28.5	13.0	71.5	33.4
1991	41.3	35.5	36.1	24.3	63.9	43.0

Source: Tetouan Municipality

1990

TABLEAU 5-2
MUNICIPALITE DE TETOUAN
Evolution du budget municipal (1983-1991)

Rubriques choisies

(millions de Dh)

Année	Dépenses		Revenus	
	Salaires et traitements	Amortissement de la dette	Taxes immobilières	Autres recettes %

Source : Municipalité de Tétouan

L'évolution du budget municipal de Tétouan de 1977 à 1991, indiqué aux tableaux 5-1 et 5-2, met en exergue l'incidence du projet. Les dépenses sont passées rapidement de 29.500.000 Dh en 1986 à 75.000.000 Dh en 1991. Les recettes sont passées de 39.800.000 Dh à 102.000.000 Dh. Les biens d'équipement, reflétant la gestion municipale directe des travaux d'infrastructure parrainés par le projet, sont passés de 9.200.000 Dh en 1986 à 21.100.000 Dh en 1991. Et surtout, la contribution municipale au programme a dépassé de 27% la part endossée à l'origine, alors que le prêt de HG restait stable.

La DGCL était opposée au départ à la délégation des responsabilités techniques d'exécution du projet à l'ANHI, sous la tutelle du MOH. De son côté, ce dernier éprouvait quelques réticences à permettre à l'ANHI d'assumer les risques financiers d'un programme complexe, reposant pour le recouvrement des coûts sur la perception de redevances de lot par les autorités municipales. Le contexte organisationnel adopté dissociait, en fin de compte, la gestion administrative et financière, confiée à la municipalité sous la tutelle de la DGCL, des aspects techniques, confiés à l'ANHI.

L'absence de contrôle des procédures et les retards en découlant ont été une source d'irritation constante pour l'ANHI. L'organisme craint profondément que l'escalade des coûts en résultant n'entache sa performance, car on pourrait l'attribuer, de façon erronée à des problèmes techniques au lieu de procédures bureaucratiques. Tous les organismes participants conviennent de l'évaluation de l'assistance technique apportée par l'ANHI à la municipalité de Tétouan : il s'agit d'une réussite indubitable. Grâce à l'ANHI, la municipalité est en mesure de gérer un projet infrastructurel touchant 20.000 ménages, représentant 30% de la population municipale, et de mettre à l'essai des concepts de partenariat public/privé en matière d'aménagement foncier. L'équipe de l'ANHI a oeuvré en étroite collaboration avec les responsables municipaux et les a appuyés dans l'élaboration d'une meilleure préhension de la gestion financière et des stratégies de pré-financement.

Le soutien d'assistance technique fourni par l'USAID et l'étroite collaboration de l'ANHI ont permis à l'équipe municipale du projet d'être en contact avec des méthodes et des techniques de travail plus pointues, ainsi que de nouvelles technologies que l'équipe s'est empressée d'adopter. La municipalité n'a pas participé à l'administration des contrats de la taille prévue par le programme de Tétouan, et il lui a fallu renforcer ses capacités de soumission et d'encadrement de contrats importants, y compris celle recouvrant la tâche ardue d'évaluer les qualifications d'entrepreneurs de travaux privés et d'apparier les capacités et les impératifs contractuels. La municipalité sera de plus en plus amenée à remplir cette tâche, puisqu'elle a endossé le rôle de chef de file de la gestion des travaux publics exécutés dans les confins de ses frontières administratives.

La DGCL est tout particulièrement reconnaissante de la structure et de la souplesse du programme, qui ont fortement contribué à l'aménagement municipal urbain grâce à :

- a) l'introduction de nouveaux concepts et de nouvelles démarches ;
- b) l'affectation de la responsabilité d'exécution du programme à la municipalité ;
- c) l'établissement d'un système de gestion financière de projet ;
- d) l'ampliation de la portée du programme pour répondre aux besoins ressentis et l'intégration de nouveaux critères intervenant au fur et à mesure de l'avancement des travaux, dans le même cadre contextuel ;
- e) le renforcement des capacités de gestion financière au niveau de la municipalité ;
- f) la démonstration des avantages de l'imposition immobilière informatisée, procédé que la DGCL souhaite généraliser ;
- g) la promotion de l'appréciation des contributions du secteur privé au développement local et aux recettes municipales.

5.1.2 Contexte urbain

L'emplacement des projets urbains suppose des décisions concernant les tendances d'utilisation des sols, les stratégies d'aménagement foncier et la gestion de la croissance urbaine souhaitées (figure 5-1). Il est difficile de nier les avantages de la modernisation d'implantations sous-desservies, en ce qui concerne leurs incidences sociales, économiques et écologiques sur les habitants, et la population municipale dans l'ensemble. L'introduction de nouveaux éléments infrastructurels, nécessaires à l'intégration de l'implantation dans la trame urbaine municipale, constitue une condition liminaire d'un aménagement indépendant.

La sélection de Dersa a indubitablement été conditionné par des considérations sociales et environnementales. Il s'agit de la plus grande implantation informelle, la plus dense et la plus sous-desservie de la ville, comme l'indique la figure 5-2. En 1986, elle recouvrait 90 hectares et regroupait 39.000 habitants, dont 71% n'avaient pas l'eau courante, et 50% pas d'électricité. Elle s'étendait sur une pente raide, de 70 à 240 mètres, surplombant l'ancienne médina et le centre-ville moderne. Cet emplacement stratégique favorisait son intensification et ses agrandissements sauvages, accrochés à flanc de colline. Ses extrémités supérieures empiétaient sur une réserve forestière et les écoulements de ses fosses d'aisance polluaient les réserves aquatiques souterraines alimentant les puits de la médina.

La sélection de la zone de sites viabilisés a été liée à la disponibilité de terrains appartenant à la municipalité, dotés du double avantage d'une disponibilité immédiate et de représenter une partie de la contribution financière marocaine au projet.

La zone prise en cisaille entre les deux sites (consulter la figure 5-3) a été choisie pour zone pilote de partenariat public/privé. Dans la mesure où elle était axée sur une stratégie de remplissage, renforçant les formules existantes d'implantation, le projet semblait aller à contre-courant des plans régionaux préconisant la canalisation de la croissance le long du couloir Tétouan-Martil, en raccord avec la zone d'aménagement côtier. On avait enjoint à la RDE de planifier des prolongements de réseaux d'alimentation en eau et en électricité dans cette direction.

Figure 5-1 City of Tetouan, Existing Land Use, 1987

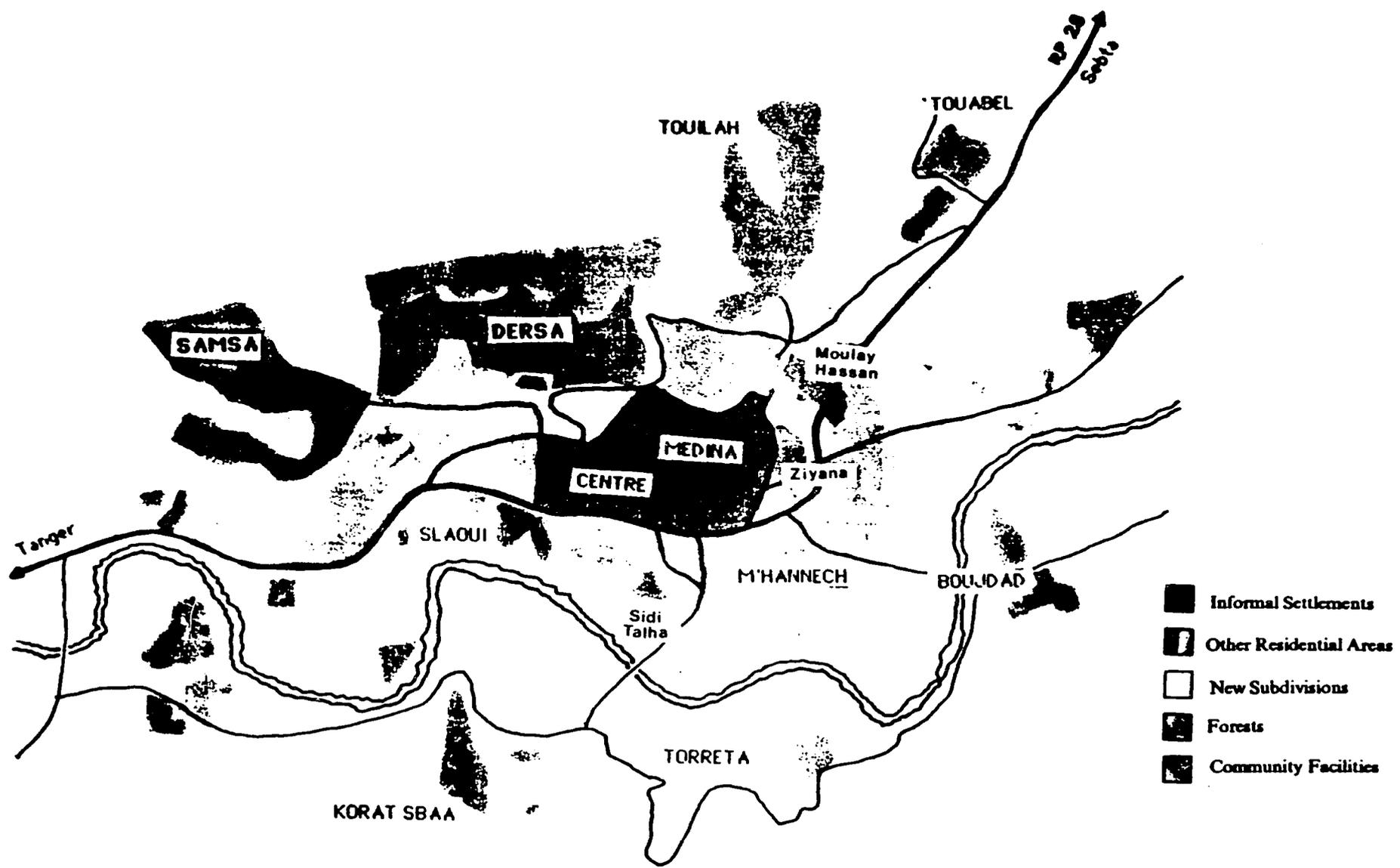


Figure 5-1 Ville de Tétouan : utilisation existante des sols
(1987)

Implantations informelles
Autres zones résidentielles
Nouvelles subdivisions
Forêts
Installations communautaires

Figure 5-2 Tetouan Program, Sites and Infrastructure Networks



Figure 5-2 Programme de Tétouan : sites et réseaux
d'infrastructure

Modernisation

Magasins (enquête de Dersa)
Segments routiers existants
Nouvelles rues véhiculaires

Piétonnières
Frontières entre différentes zones

Figure 5-3 ZAC Area, Land Ownership

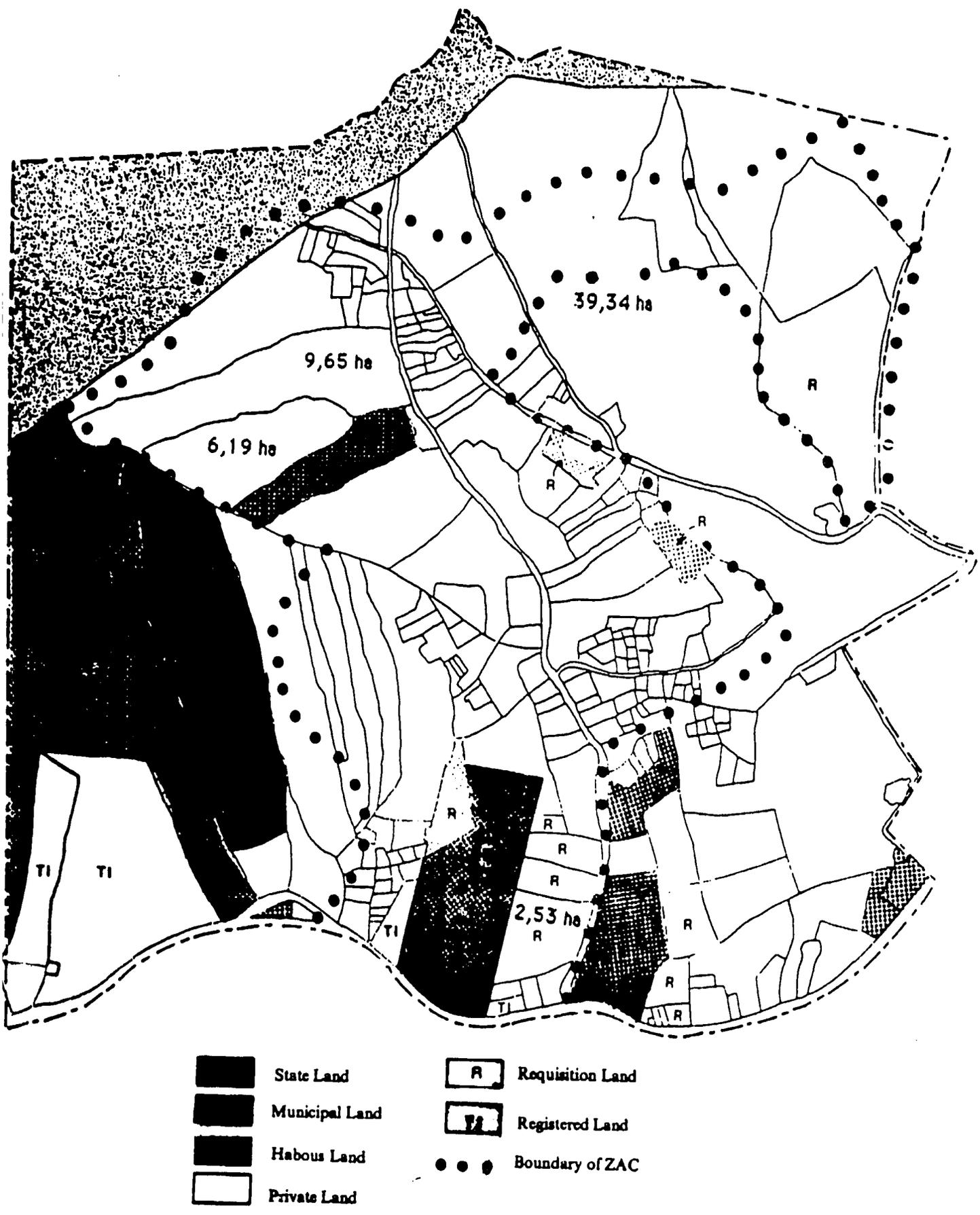


Figure 5-3 ZAC : propriété foncière

Terrains domaniaux
Terrains municipaux
Terrains habous
Terrains privés
Terrains réquisitionnés
Terrains enregistrés
Frontières de la ZAC

Le projet comportait des incidences importantes en termes de demande de services et de biens d'équipement, en opposition avec des plans de long terme.

Il est difficile d'envisager la modernisation d'une implantation qui abrite près de 25% de la population municipale et d'ouvrir 210 hectares au total en vue d'un nouvel aménagement, sans se référer aux expansions prévues des réseaux infrastructurels sur toute la ville. Les raisons de la modernisation de Dersa sont, de fait, nécessaires, et il aurait fallu moderniser l'implantation tôt ou tard, quels que soient les coûts et en dehors des autres plans urbains. La seule question reste de savoir si, pour la ville, les avantages de la modernisation de Dersa à cette période précise au lieu d'une période ultérieure, après avoir acquis une certaine expérience de l'exécution de programmes de cette nature, se révélera plus valable qu'une utilisation différente de fonds afin de moderniser l'une, ou plusieurs, des implantations périphériques de moindre taille et de plus faible densité.

Du point de vue de l'USAID, la question à poser consiste à savoir si le choix d'un site important, difficile et onéreux à viabiliser était approprié pour un programme pilote. Etant donné la multiplication des implantations sauvages dans la région, il existe une échelle d'intervention critique en dessous de laquelle sa valeur de démonstration serait inconcluante. Toutefois, dans le cas du site de Dersa, les caractéristiques physiques des terrains et de l'implantation ont interdit toute corrélation positive entre la rentabilité et la taille du projet, tout en ayant une incidence négative sur la performance financière du programme et de sa reproductibilité. Ces questions sont débattues à la section 7.0. L'on ignore si d'autres options ont été examinées et étudiées au cours de l'identification du projet et de ses phases de conception.

Un tampon efficace est nécessaire pour bloquer le débordement informel et empêcher l'expansion future de Dersa-Semsa d'empiéter sur les terres sylvicoles. Selon les responsables locaux, la route de crête, incluse à l'origine dans le plan de modernisation, est censée remplir cette fonction. Ils déplorent son élimination par la dernière série de mesures de réduction de coûts, et souhaiteraient la voir rétablie. Une route de crête offrirait une accessibilité aux hauteurs de Dersa qui fait cruellement défaut à l'heure actuelle, et qui prive les résidents des services infrastructurels et de possibilités économiques. Il reste à savoir si une route peut réellement faire fonction de frontière efficace du débordement des implantations informelles. Il semble qu'elle aie l'effet contraire en attirant le développement sur son pourtour.

Les responsables officiels chargés des questions urbaines apprécient la structure financière du programme car elle souligne la nécessité de s'appuyer sur la richesse que représente les terrains urbains en vue du financement de l'infrastructure urbaine. Mais, par là même, l'investissement public devrait être orienté de

manière à décupler au maximum la valorisation de cette ressource rare. En lui donnant une valeur, la municipalité peut récupérer ses investissements et produire des revenus. L'objectif des volets d'aménagement nouveau du programme, en l'occurrence les sites viabilisés et la ZAC, était principalement destinés à assurer une subvention croisée du volet de modernisation. Leur emplacement a été choisi de manière à réduire au minimum les dépenses de pré-financement et les coûts de viabilisation. L'incidence sur l'urbanisation a constitué une préoccupation secondaire.

Vue d'ensemble de la ZAC

Implantation de Dersa : partie inférieure



General View of ZAC Area



Dersa Settlement, Lower Part

Tracé de l'infrastructure : travaux d'excavation et de creusement de tranchées à Dersa

Implantation de Samsa : partie supérieure



Infrastructure
Layout,
Excavation and
Trenching Work
in Dersa

Upper Part of
Samsa Settlement



En ce qui concerne la ZAC, c'est fâcheux car le concept a provoqué un intérêt réel en qualité de modèle des processus d'urbanisation futurs. Le contexte institutionnel et légal du partenariat public/privé en matière d'aménagement des terrains urbains, qui sera élaboré par la suite, est destiné à faire date dans la législation urbaine du Maroc, et pourrait devenir l'une des contributions les plus enrichissantes et les plus durables du programme. L'absence d'intégration de la ZAC dans un contexte plus large sape son incidence potentielle sur la formulation de la croissance urbaine. Les responsables officiels qui se sont exprimés sur ce sujet déplorent cette occasion manquée. Toutefois, ils n'ont pas critiqué le programme, en reconnaissant que les impératifs financiers tendent à prendre le pas sur des objectifs plus larges de longue haleine.

Néanmoins, il convient de noter que l'emplacement de remplissage de la ZAC rend le concept vulnérable à l'érosion progressive de sa perspective originelle, dans le cas de retards importants de mise sur pied du contexte institutionnel des partenariats public/privé. Les services d'infrastructure en bordure du site amèneront les propriétaires fonciers privés à subdiviser et à procéder eux-mêmes à un aménagement, de façon conventionnelle, formelle et informelle, sans contribuer aux charges de l'infrastructure du site au-delà des routes d'accès nécessaires pour atteindre leurs parcelles.

Il conviendrait également d'étudier une autre question contextuelle : le rapport des volets du programme avec les plans de développement économiques de la municipalité. Les pouvoirs publics, au niveau régional et municipal, visent à canaliser les investissements d'infrastructure au soutien du développement économique. Au niveau politique, la priorité est accordée à l'heure actuelle à la création d'emplois et à l'aide aux petites entreprises, pour plusieurs raisons : croissance du chômage, retour des travailleurs émigrés et sous-emploi généralisé des jeunes diplômés.

Les résidents de Tétouan sont connus pour esprit d'entreprise et leurs talents de commerçants. Toutefois, il est extrêmement onéreux de trouver des locaux adéquats pour lancer une affaire en raison de la conjugaison de deux facteurs : des prix fonciers élevés et une infrastructure déficiente. La municipalité et la province étudient des démarches de remplacement pour fournir des locaux aux fins d'activités économiques, à des prix abordables pour les jeunes chefs d'entreprise. Avec le soutien des autorités provinciales, Tétouan souhaite créer une zone industrielle à proximité de Dersa et voir inclure dans le programme la viabilisation de cette zone. Une proposition d'aménagement de cette nouvelle zone et une estimation préliminaire des coûts ont été préparées et soumises à la DGCL.

Le programme apporte une contribution importante à la création d'emplois, la mobilisation de ressources privées et la promotion

des micro-entreprises, grâce à sa restructuration de grande échelle de l'infrastructure municipale, l'accent mis sur les routes d'accès et la remise de terrains viabilisés fortement demandés. Cette contribution est quantifiée dans la section 6.0.

5.1.3 Réglementations d'aménagement des sols

Les études préparatoires ont porté sur les aspects financiers du programme et ont souligné les questions de recouvrement des coûts et d'accessibilité. Elles sembleraient avoir nuit à une enquête fouillée des réglementations concernant l'aménagement des sols pouvant s'appliquer aux différents volets du programme. Pourtant, les concepts pilotes et les investissements de cette ampleur auraient dû être intégrés dans les contextes nationaux d'aménagement urbain et de politique foncière, valorisant le rôle croissant des localités dans la préparation des plans urbains. Quelles que soient les réussites du projet de Tétouan, l'absence d'un contexte légal cohérent en date sape les perspectives de reproductibilité de l'expérience et le parachèvement de ses avantages financiers et fiscaux. Les exonérations et les variantes ne remplacent pas un cadre légal et administratif habilitant.

A l'évidence, les réglementations actuelles sont trop rigoureuses et contraignantes. Tétouan a offert, et continuera d'offrir, une possibilité unique en son genre de ré-examiner les règles et les normes. La nouvelle loi sur l'urbanisme, présentée au parlement en juillet 1991, reconnaissait implicitement la nécessité d'une démarche plus souple. Elle permet de cerner les circonscriptions auxquelles pourraient s'appliquer des réglementations plus appropriées. Des circonscriptions spéciales seront proposées de concert par les pouvoirs locaux et la DGU, la Direction de l'urbanisme, et approuvées par décret ministériel.

La mise en oeuvre de cette clause fournirait le cadre légal nécessaire au lancement de la ZAC en qualité de modèle opérable du partenariat public/privé dans le développement, et à l'avant-garde des modèles d'urbanisation future.

Grâce aux conditions stipulées par HG-003, l'USAID tire parti de son effet de levier pour amener le gouvernement à modifier son contexte de réglementation contre-productif, fauteur de contraintes pour la performance économique et financière de l'ANHI. En vertu des modalités du prêt, l'ANHI devra accroître progressivement l'utilisation des sols, passant de 40% - niveau non rentable actuel - à 50% en cinq ans.

5.1.4 Questions techniques

Les plans de conception et les estimations de coût préparés pour le document de projet reposaient sur le Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU), réalisé en 1985. Il n'existait aucun plan d'infrastructure recouvrant toute la ville. L'inadéquation et

l'obsolescence des systèmes d'eau et d'assainissement entraînait la nécessité de pallier de nombreux problèmes pré-existants. Selon certains responsables officiels, si des actions de récupération avaient été entreprises avant le lancement des activités de terrain, de nombreuses interruptions et retards auraient pu être évités. La décision de procéder au projet et de résoudre les problèmes techniques au fur et à mesure de leur apparition a été motivée par la nécessité de recouvrer l'impulsion perdue en raison d'un processus de démarrage de projet trop long.

Selon les responsables officiels concernés, les négociations concernant l'accord de prêt ont été trop longues. Les études préparatoires commandées ont été excessives au vu du manque de données scientifiques de terrain et les procédures de démarrage, trop lentes. Leur irritation quant à ces premières phases se retrouve dans les observations des bénéficiaires, interrogés en décembre 1991, en ce qui concerne l'absence d'activités visibles à partir de 1986, date à laquelle les études de base ont été exécutées, jusqu'en 1991 lorsque les premières équipes de construction sont apparues à Dersa. Cette lenteur de rythme peut être attribuée en partie à la complexité des accords institutionnels du programme, et en partie à l'inaptitude à contourner certains rigorismes des réglementations administratives nationales.

Au fur et à mesure de la progression de l'exécution, il faudra surmonter les goulets d'étranglement et les situations imprévues. Les révisions, amendements et modifications du programme ont été exécutées et continueront de l'être lorsque nécessaires. L'USAID est unanimement louée pour sa souplesse d'administration du programme. Cette souplesse a permis au programme de dépasser son champ de travail originel, lorsque ce dernier est devenu trop rigide et contraignant. La capacité de l'USAID d'assurer l'actualité et l'utilité du programme, par rapport à la mouvance des objectifs et des préoccupations nationaux et locaux, sur une période de 7 ans, constitue la preuve de la réussite de cette démarche.

Les travaux physiques ont été victimes de retards cumulés considérables. Les problèmes de coordination, découlant de chevauchements de responsabilités entre la RDE et la municipalité, ont été aggravés par plusieurs éléments :

- a) lourdeur des procédures d'aval exigeant le renvoi des contrats et des demandes de décaissement au niveau central, au MOI, pour autorisation, et au MOF pour accord sur les questions financières.
- b) difficultés techniques de tracé de l'infrastructure sur un site escarpé, rocailleux et inaccessible.

L'étroitesse des routes complique les travaux d'installation et de réparation. Les pentes raides exigent des travaux d'excavation et de tranchées coûteux pour poser les canalisations à l'inclinaison appropriée, et ont une incidence sur la performance opérationnelle des réseaux. Selon l'estimation de la RDE, les ouvriers du site de Dersa réussissent à installer un mètre de canalisation par homme/jour, par rapport à une moyenne de six mètres, ce qui triple les coûts en comparaison de la moyenne en ville.

5.1.5 Gestion financière du programme

L'USAID a remis la responsabilité de la gestion financière du programme à la municipalité de Tétouan. Les prêts de HG sont acheminés à la municipalité par le FEC, une banque municipale de développement et filiale de la CDG.

Le FEC a été choisi en qualité d'agent fiduciaire du programme de Tétouan, les fonds de HG sont garantis par le MOF pour le FEC, qui prête à la municipalité de Tétouan, et prélève une redevance administrative de 1,5%. Un compte spécial a été créé pour le programme au nom de la municipalité de Tétouan, en vertu d'un décret conjoints des MOF/MOI, conformément à la loi sur les collectivités locales.

Le compte spécial constitue l'un des deux comptes hors budget autorisés pour les municipalités, par la loi, afin de gérer des programmes spécifiques qui tirent leur financement de sources autres que les recettes municipales. Cet élément comporte deux avantages : les revenus réservés au projet peuvent être déposés directement sur le compte sans passer par le budget central, processus porteur de risques et de retards, et il permet certaines réorientations d'affectations entre rubriques budgétaires. Les excédents sont automatiquement reportés au cycle budgétaire suivant. Une surveillance étroite du MOF exige une planification, une gestion et une budgétisation précises des recettes et des dépenses. Les dépenses d'exploitation et de biens d'équipement sont classées par rubrique et les dépenses de biens d'équipement sont affectées à des contrats spécifiques. Le plafond des appels d'offres est actuellement fixé à 1.000.000 Dh. Les propositions soumises à la DGCL le relèveraient à 5.000.000 Dh, mais elles n'ont pas encore fait l'objet d'une décision.

Le processus budgétaire municipal reste géré au niveau central. Les engagements et les décaissements de fonds doivent être approuvés au niveau central, et passer par la filière du MOF. Au vu du fait qu'il existe plus de 800 cellules d'administration locale, il n'est pas surprenant que le processus d'aval soit long et fastidieux. Le niveau central garde la responsabilité d'encadrement décisionnel et remet l'exécution au niveau local, situation typique des premières étapes de la décentralisation. Les collectivités locales disposent d'une liberté de gestion moindre par rapport aux organismes

centraux spécialisés, comme l'ANHI, mais elles sont habilitées à décider de leur propre ordre du jour.

Les rigueurs inhérentes au processus budgétaire et au système de compte spécial sont particulièrement mal adaptées à un programme complexe et novateur, qui exige une démarche souple en matière de gestion financière. La municipalité souhaiterait recevoir des avances pour pouvoir assurer des dépenses, mais le FEC insiste sur des remboursements de paiements sur facture, conformément à la loi.

Les contraintes imposées par le niveau exigé de ventilation des catégories de comptes spéciaux sont aggravées par le niveau de détail demandé dans la progression des décaissements et des procédures pesantes des demandes de numéraire. Il convient de définir une programmation et une budgétisation rigoureuses car les avances en numéraire sont décaissées par le FEC uniquement sur approbation des attributions de contrat, dans le cadre des rubriques budgétaires idoines, et les fonds ne peuvent être transférés d'aucune autre catégorie budgétaire. Les problèmes d'exécution, dont le moindre n'est pas la difficulté du terrain de Dersa-Semsa, débouchent sur des retards ou des interruptions des travaux d'infrastructure, et forcent la municipalité à garder des capitaux inactifs, qu'elle ne peut utiliser, mais sur lesquels elle doit payer des intérêts. L'amendement approuvé par le MOF en janvier 1992 permettra d'atténuer les éléments les plus contraignants.

En l'absence de mécanismes de remplacement du financement local de programme, le compte spécial offre la seule solution opérable. Sa structure garantit que les volets du programme sont tous exécutés comme prévu, dans chaque phase, caractéristique chère à l'USAID en qualité de garantie de la validité environnementale des activités du projet.

Le FEC n'est pas en mesure de contrôler les réglementations régissant le compte spécial et son insistance quant à une comptabilité rigoureuse est en soi un élément souhaitable. Les autres organismes participant au programme comprennent la situation, et ne condamnent pas le FEC pour son insistance concernant le respect des règles à la lettre. Il s'agirait plutôt du style d'encadrement pratiqué par le FEC, allant à l'encontre de la coutume de l'explication et de la résolution de problèmes grâce à des débats informels, qui a rebuté les équipes techniques et de gestion du programme. Les équipes techniques réprouvent une ingérence, selon eux, induite du FEC en ce qui concerne les questions techniques sur lesquelles le FEC n'a aucune compétence. L'équipe de gestion réproouve les retards cumulés et le cumul des frais d'intérêts qui contribuent à l'escalade des coûts du programme et compliquent le recouvrement des coûts.

Si le FEC établissait une relation de travail plus conviviale avec les équipes de terrain et adoptait une attitude coopérative quant

à l'interprétation de son rôle d'encadrement, il permettrait ainsi l'élimination de certaines frictions. En évitant les tâches administratives inutiles et les difficultés bureaucratiques, l'on contribuerait profondément à l'accélération de la progression des travaux.

En dépit des rigueurs inhérentes à la gestion financière municipale d'activités de programme dans le cadre actuel du processus de décentralisation au Maroc, le choix de cette option serait rationnel. Elle réaffirme les priorités de l'USAID et son engagement au soutien de structures de gouvernance participatives et décentralisées. Elle a ouvert des possibilités de dialogue politique constructif avec le MOI et le MOF de prendre soin des obstacles de réglementation affectant la gestion municipale de projets locaux.

5.2 Programme de l'ANHI

L'efficacité de l'ANHI en qualité d'organisme est confirmée par ses antécédents depuis sa création, en 1985. Sa mission principale n'est aisée. L'élimination des bidonvilles et la réinstallation de ses habitants sur de nouveaux sites viabilisés, sans l'apport de subventions publiques, a exigé que l'ANHI à structurer une démarche conjuguant la réinstallation et l'aménagement des sols, afin d'assurer des subventions croisées pour le groupe ciblé. Le pourcentage de la population marocaine habitant des bidonvilles a chuté, de 13,7% relevés dans le recensement de 1982 à 7,8% enregistrés dans l'enquête spéciale de 1989, à 6,7% environ en 1992. L'ANHI a acquis, au cours du processus, une certaine expérience et a élaboré une capacité de remise de terrains viabilisés aux ménages individuels et aux promoteurs. L'USAID a reconnu le potentiel de cet organisme, jeune et dynamique, son ouverture d'adoption de concepts et de méthodes novateurs, et sa capacité à prendre soin d'un programme élargi accélérant la remise de terrains aux groupes économiquement faibles.

Le HG-003 prévoit une ligne de crédit au soutien du programme d'aménagement foncier de l'ANHI, sans être relié à des emplacements de projet spécifiques. Les projets sont éligibles s'ils remplissent les critères du programme, présentés à la section 4.3.2. Cette démarche souple évite les carences pouvant bloquer un programme, lorsque des difficultés de régularisation des titres de propriété et de parachèvement des transactions foncières peuvent immobiliser l'exécution du projet en un site donné.

5.2.1 Gestion financière

L'ANHI obtient les fonds de HG directement du MOF, à un taux fixe de 11%, et elle est responsable de la gestion financière du prêt. Le MOF endosse le risque de fluctuation des taux d'intérêt. Seuls trois organismes participent aux décisions de gestion et aux questions de procédure : l'ANHI, le MOH et le MOF. La simplicité de

ce contexte organisationnel s'inscrit à l'opposé de la complexité du programme de Tétouan.

L'assujettissement aux affectations budgétaires centrales qui, en cas de récession économique prolongée, tend à présenter des fluctuations imprévisibles, a entravé l'élaboration d'une stratégie opérationnelle de long terme. Les fonds de HG ont remplacé les fonds publics en qualité de capital d'amorçage afin de lancer des projets. Les modalités d'attribution des prêts de HG, et l'assurance d'une continuité dans un avenir de durée rationnelle, ont permis à l'ANHI d'élaborer une réserve de projets qui décupleront progressivement la production annuelle de lots de construction, passant de 5.000 à 15.000, en quatre phases, indiqués au tableau 5-3. Grâce à ce rythme et en destinant 75% de la production aux groupes économiquement faibles, l'organisme aura une incidence importante sur le processus de remise des terrains, et pourrait à échéance jouer un rôle dans le cadre des marchés fonciers urbains.

La nécessité de subventions croisées en faveur des sites viabilisés, destinés aux groupes économiquement faibles, a amené l'ANHI à une démarche intégrée en matière de conception de projet, et à des tendances de consommation foncière plus importantes afin d'assurer des parcelles commercialisables. L'épuisement des réserves foncières domaniales force l'ANHI à acheter des terrains privés au prix du marché, dix fois supérieur au prix des terrains domaniaux cédés aux organismes publics à des conditions libérales. L'appréciation considérable des valeurs foncières depuis la moitié des années 70 oblige l'ANHI à situer ses projets en périphérie urbaine, ce qui exige une infrastructure hors site encore plus onéreuse. Les terrains et l'infrastructure hors site constituent précisément les deux volets du projet dont l'ANHI doit assurer le pré-financement avant de pouvoir commencer à percevoir les avances des bénéficiaires. L'ANHI doit renforcer un fonds de roulement pouvant être recyclé pour lancer de nouvelles opérations. Selon les estimations de l'organisme, il lui faudra entre 500.000.000 et 600.000.000 Dh pour soutenir une production annuelle au taux de 12.000 à 15.000 lots.

5.2.2 Incidence du programme d'aménagement urbain de Tétouan sur l'ANHI

L'USAID encourage activement l'ANHI à mettre sur pied des accords de travail avec les municipalités aux fins d'exécuter des projets en leur nom et de leur fournir une assistance technique. Sept projets ont été entamés depuis 1988 avec deux municipalités. Ils ont représenté 15% du programme de l'ANHI en 1990. L'ANHI remplit les objectifs de décentralisation de l'USAID en renforçant les capacités techniques et de gestion nécessaires pour permettre à l'organisme d'établir des succursales efficaces. L'ANHI a élaboré, par le truchement du programme d'aménagement urbain de Tétouan, une capacité de collaboration avec les responsables municipaux, les membres élus des conseils municipaux et les résidents locaux. Elle

peut tirer parti de la réputation dont elle jouit auprès des responsables locaux afin de reproduire l'expérience de coopération avec des municipalités intéressées. Toutefois, la relation spéciale établie à Tétouan par l'équipe de l'ANHI avec l'équipe locale et le conseil municipal dépasse, et de loin, l'accord d'assistance technique stipulé dans le programme. L'équipe de l'ANHI a appris à prendre soin du processus d'explication des questions techniques à des non techniciens, et à obtenir leur confiance. La création d'une équipe municipale homologue a dissipé les tensions et permis la naissance d'une relation de coopération. L'équipe environnementale locale, nouvellement créée, préfigure l'exécution de l'un des objectifs prioritaires de l'USAID. Elle démontre également le fonctionnement sans heurt d'une structure institutionnelle d'âge adulte, pouvant élargir le champ de ses activités grâce au renforcement des capacités, sans faire l'expérience de tensions, ni de dissensions perturbantes.

628

TABLE 5-3

ANHI PRODUCTION PHASES

Project	ANHI	ANHI	ANHI	ANHI
Location	Phase I	Phase II	Phase III	Phase IV
Area Ha	187.8	87.7	420.9	107
Rehousing				
Number of Lots	2798	650	4626	1100
Area Ha	22.3	4.7	36.3	9.02
Low Cost				
Number of Lots	1573	2072	7437	2800
Area Ha	17.0	22.1	87.1	31.1
Commercial Ground Floor				
Number of Lots	946	0	0	0
Area Ha	9.8	0.0	0.0	0.0
Villas				
Number of Lots	664	399	1042	300
Area Ha	19.3	9.7	27.1	7.6
Apartments				
Number of Lots	129	12	285	120
Area Ha	4.6	0.4	10.3	4.656
Commercial				
Number of Lots	36	19	116	11
Area Ha	3.1	0.5	4.4	1.2
Commercial/Industrial Zone				
Number of Lots	8	0	361	0
Area Ha	3.9	0.0	9.0	0.0

Source: ANHI

TABLEAU 5-3

PHASES DE PRODUCTION DE L'ANHI

Projet Site	ANHI Phase 1	ANHI Phase 2	ANHI Phase 3	ANHI Phase 4
Superficie (en hectares) site				
Ré-installation				
Nombre de lots				
Superficie (en hectares)				
Faible prix				
Nombre de lots				
Superficie (en hectares)				
Rez-de-chaussée commercial				
Nombre de lots				
Superficie (en hectares)				
Villas				
Nombre de lots				
Superficie (en hectares)				
Appartements				
Nombre de lots				
Superficie (en hectares)				
Commercial				
Nombre de lots				
Superficie (en hectares)				
Zone commerciale/industrielle				
Nombre de lots				
Superficie (en hectares)				

Source : ANHI

5.2.3 Incidence du programme de l'ANHI

La souplesse du HG-003 permettra à l'ANHI de fonctionner sans heurt sur une échelle opérationnelle pouvant avoir une incidence sur les marchés fonciers urbains dans les villes secondaires. En convenant de re-financer sept projets déjà entamés, remplissant les critères du programme, l'USAID a de fait donné un coup de pouce au programme grâce à un acheminement important de fonds, utiles à l'ANHI en qualité de fonds de roulement immédiat, au lieu de devoir le composer petit à petit.

L'ANHI se sert de ses affectations budgétaires centrales en qualité de financement de soudure pour lancer la construction de l'infrastructure, et assurer le volet de subvention croisée, jusqu'à ce que les fonds puissent être recouverts sur les paiements de bénéficiaires et sur la vente de lots "au prix du marché". L'ANHI ne pouvait entamer un projet avant qu'un pré-financement idoine soit obtenu sur les avances des bénéficiaires. L'emplacement du projet, dans les zones périphériques, a mené l'ANHI à conserver les lots au prix du marché jusqu'à ce que l'aménagement démarre, pour attendre que la valeur foncière enregistre l'appréciation de valeur nécessaire à couvrir les coûts de viabilisation du site. Le retard de recouvrement de l'encours des fonds engagés a limité sa capacité de développer ses opérations. Face à des affectations budgétaires en déclin, l'ANHI aurait pu soit réduire ses activités, soit tenter de se délester prématurément des lots achetés au prix du marché.

L'ANHI peut enfin, grâce aux fonds du prêt de HG, entamer un programme stratégique d'acquisition foncière, conçu pour soutenir l'expansion de ses opérations. Le renforcement de l'assujettissement à l'acquisition de terrains de propriété privée débouchera sur une augmentation en flèche des coûts des lots viabilisés, passant de la moyenne actuelle de 450 Dh/m² à plus de 700 Dh/m². Les subventions croisées couvrant les lots affectés aux ménages économiquement faibles devront être maintenues. On leur facture à l'heure actuelle environ 50% des coûts. Cela signifie également qu'il conviendra de mettre en place un système efficace de remise des terrains aux groupes de revenus moyens, afin de prévenir les affectations reposant sur une motivation politique, l'escalade des prix fonciers due à la spéculation, le roulement volontaire et la ré-apparition d'implantations sous-desservies à proximité.

Il conviendrait que les réglementations régissant l'affectation et le dessaisissement fonciers dans le cadre des projets de l'ANHI soient ré-examinées. Les lots subventionnés sont affectés au groupe économiquement faible ciblé. L'affectation de parcelles non subventionnées suit les procédures stipulées par une directive interministérielle. Cette dernière est obsolète et il conviendrait de la remanier. En vertu de la directive, les parcelles sont

affectées à des groupes démographiques spécifiques (travailleurs émigrés, personnel militaire, fonctionnaires, etc) par une commission locale. Les prix de vente des différentes catégories de parcelles (commerciale, villas, bâtiments d'habitation, industrie légère, etc) sont définis par l'ANHI afin d'équilibrer le flux de trésorerie financier du projet. Le coût de projet constitue principalement le cadre de référence, au lieu que ce soit les prix fonciers du marché. Puisque l'ANHI a été en mesure de bénéficier de terrains domaniaux à des conditions libérales, les prix qu'elle fixe sont bien inférieurs aux prix du marché. A Taza, les parcelles pour villas et bâtiments d'habitation sont fixés respectivement à 490 Dh/m² et à 750 Dh/m², alors que le prix actuel du marché est de 800 Dh/m² et de 2.500 Dh/m². Cette stratégie erronée a privé l'ANHI de la capacité d'accumuler un fonds de roulement. Mais surtout, en ne recouvrant pas l'appréciation intégrale des valeurs foncières découlant de la viabilisation, le rendement de l'investissement public d'infrastructure est artificiellement affaibli. La vente aux enchères des lots, au moment idoine, rapporterait des profits beaucoup plus élevés. En installant les occupants sans titre sur un tracé réglementaire, consolidant et rationalisant les structures d'occupation des sols, les projets de l'ANHI contribuent aux finances municipales. Les projets couvrent les coûts hors site, renforcent les actifs municipaux et créent des sources potentielles de revenus pouvant être sollicitées par la municipalité par le truchement de l'imposition.

6.0 INCIDENCE ECONOMIQUE

L'analyse économique a procédé à l'évaluation de la performance du projet de Tétouan et de l'ANHI dans trois optiques : création d'emplois, mobilisation de ressources privées et contribution à l'économie marocaine. Le premier indicateur se compose du nombre et du type d'emplois créés. Le second, accompagné d'un ratio d'endettement, met en exergue le volume d'investissements privés produit par rapport au volume d'investissements publics. Le troisième indicateur tente de quantifier la valeur actuelle nette (VAN) du flux d'avantages nets produits par chaque activité de projet et de mesurer son taux de rendement économique (TRE). Le schéma suivant (figure 6-1) précise la création d'emploi et le cash flow financier relevé dans l'évaluation d'incidence.

6.1 Méthodologie

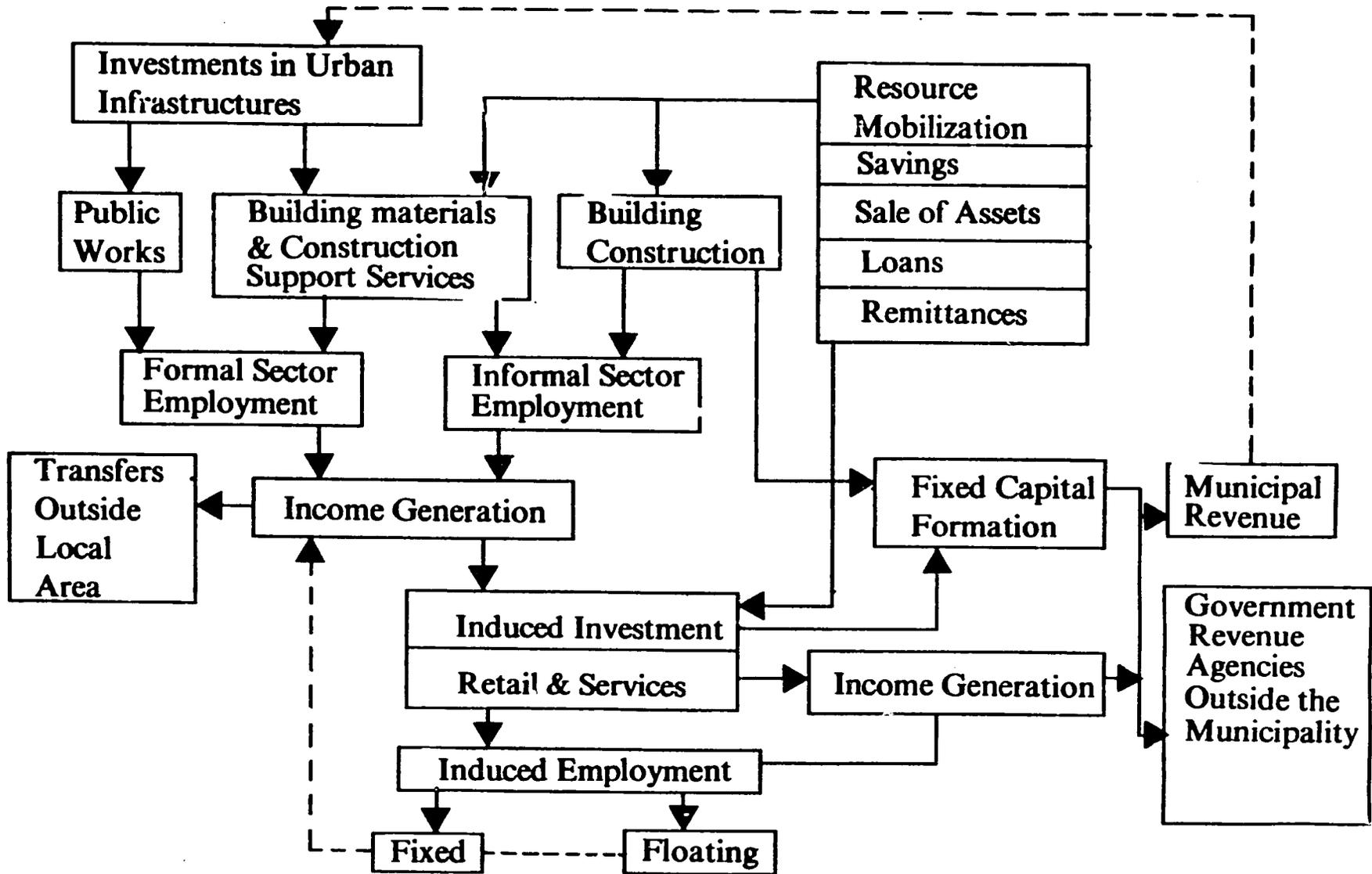
Les données de base ayant servi à l'analyse sont ajustées aux dirhams de 1990 et les valeurs rapportées sont indiquées en termes réels, nettes d'inflation. L'hypothèse sous-tendant l'analyse était que les prix relatifs resteraient constants jusqu'à la fin de 2004. L'analyse de sensibilité recouvre l'éventualité d'augmentation des coûts au-delà des estimations d'origine, en raison de modifications.

Le cadre temporel choisi pour l'analyse, 1997-20004, reflète la construction programmée de travaux publics et le laps de temps nécessaire au développement intégral du secteur privé. Les scénarios d'aménagement sont tirés d'observations directes de terrain dans la ville de Taza, où l'ANHI est en activité depuis 1985. Le taux et le niveau de valorisation de terrains viabilisés, remis dans chacun des 5 projets réalisés par l'ANHI, ont été enregistrés en 1990 dans le cadre d'une évaluation de l'expérience de Taza, exécutée pour l'ANHI. Les projets (indiqués à la figure 6-2) sont : Saada - parachevé en 1984, Koucha - en 1986, Al Qods 1 - en 1987, Massira 2 - en 1988, et enfin Al Qods 2, financé par le HG-0003 et parachevé en 1989. L'enquête de terrain d'Al Wafae à Larache, le deuxième projet de l'ANHI évalué dans le présent rapport, offrait une observation comparée de terrain puisque l'infrastructure avait également été mise en oeuvre en 1987 et parachevée en 1989. Les bénéficiaires ont commencé leur installation sur les deux sites en 1990. L'on prévoit que les détenteurs de lots individuels auront intégralement aménagé leurs terrains d'ici 2004. A l'évidence, certains bâtiments ne seront pas parachevés d'ici 2004, mais l'on prévoit qu'une grande majorité, plus de 90% même dans la ZAC, auront été construits. Ainsi, le choix de 2004 au lieu d'une autre date ultérieure ne modifiera pas profondément l'évaluation économique.

Le taux de construction des zones de sites viabilisés entre 1990 et 2004 suivra le même profil d'aménagement que celui des autres projets de l'ANHI. On a permis aux bâtiments de la ZAC d'atteindre

quatre étages de haut, tout comme dans les implantations de situation analogue à Tétouan. Il ne serait pas rationnel pour les propriétaires fonciers de la ZAC, du point de vue économique, d'accepter sur leurs terrains intégralement viabilisés, sur lesquels ils règlent des charges de lot, un taux de rendement inférieur à celui qu'ils auraient été en mesure d'obtenir en l'absence du programme. A Dersa-Semsa, le scénario d'aménagement probable est défini en vertu des changements enregistrés en l'enquête de base de 1986 et la situation relevée en décembre 1991.

**Figure 6-1 Economic Impacts
Employment Generation and Financial Cash Flows**

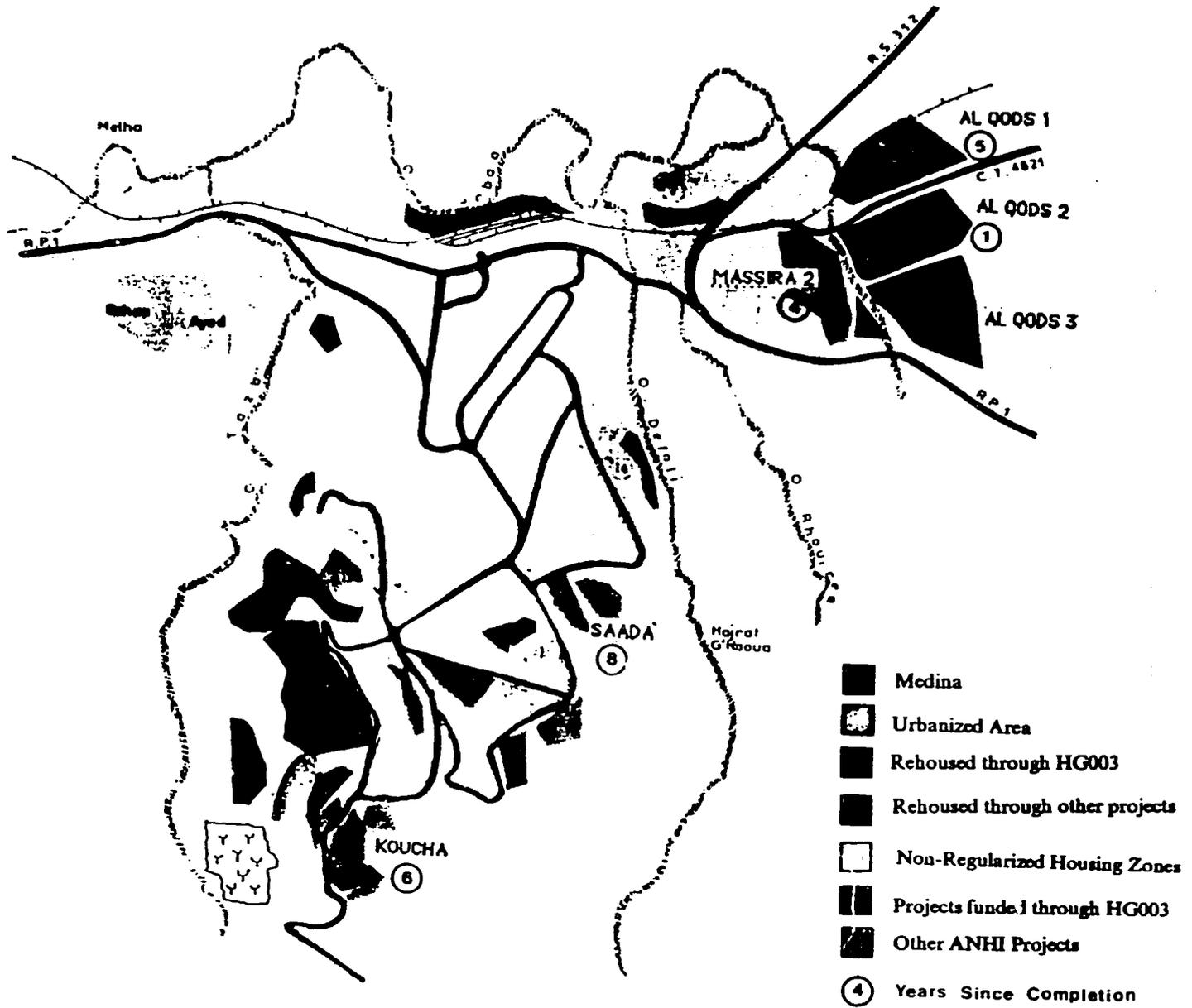


679

Figure 6-1 Incidences économiques
Création d'emplois et flux de trésorerie

- 1) Investissements d'infrastructures urbaines
- 2) Travaux publics
- 3) Matériaux de construction et services d'appui à la construction
- 4) Construction de bâtiments
- 5) Mobilisation des ressources
- 6) Epargne
- 7) Vente d'avoirs
- 8) Prêts
- 9) Transferts de salaires
- 10) Emploi : secteur formel
- 11) Emploi : secteur informel
- 12) Transferts en dehors de la zone locale
- 13) Formation de revenus
- 14) Formation de capital fixe
- 15) Recettes municipales
- 16) Investissements induits
- 17) Vente au détail et services
- 18) Formation de revenu
- 19) Recettes d'organismes publics en dehors de la municipalité
- 20) Emplois induits
- 21) Permanents
- 22) Revenus mobiles

Figure 6-2 City of Taza, Location of ANHI Projects



686

Figure 6-2 Ville de Taza : emplacements des projets de l'ANHI

Médina

Zone urbanisée

Ré-installations de HG-003

Ré-installations par d'autres projets

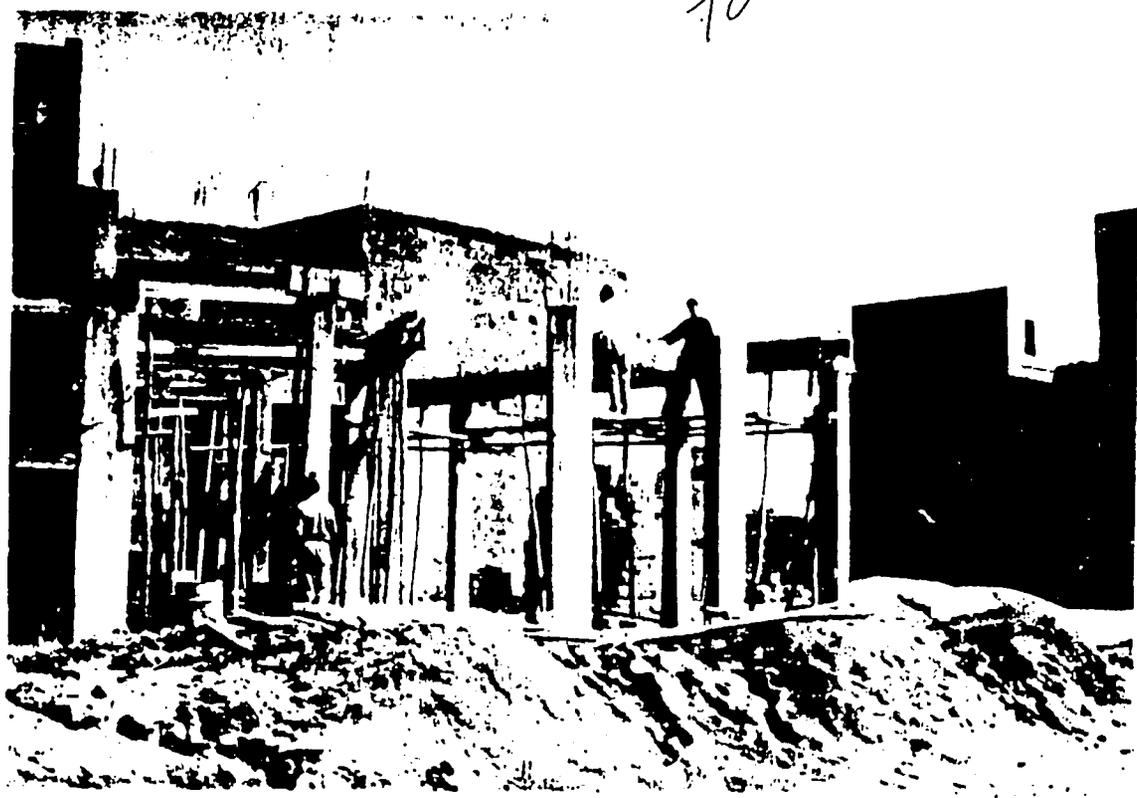
Zone d'habitat non régularisé

Projets financés par HG-003

Autres projets de l'ANHI

Années depuis parachèvement

Larache: activités de construction
Dersa: activités commerciales sur front de route véhiculaire



Larache, Construction Activity



Dersa, Commercial Activities Fronting on Vehicular Road

6.2 Création d'emplois

Les emplois créés par les programmes peuvent être regroupés en 5 catégories :

- a) emplois dans le secteur du bâtiment formel, créés par des contrats de travaux publics et la construction privée de grandes villas et de bâtiments d'habitation.
- b) emplois du secteur du bâtiment informel, créés par des activités de construction progressives des bénéficiaires des zones de sites viabilisés et des propriétaires dans la ZAC et grâce aux ré-aménagements ponctuels.
- c) emplois dans les services de soutien au bâtiment, achetés par les entrepreneurs, et production de matériaux de construction employés dans les travaux infrastructurels et les activités de construction formelles et informelles.
- d) emplois dans les micro-entreprises installées sur les sites, soit au rez-de-chaussée de bâtiments donnant sur des grandes routes ou dans les zones commerciales désignées.
- e) emplois découlant des dépenses d'achat de biens et de services par les ouvriers ayant trouvé un emploi grâce au programme. Il s'agit d'une catégorie de déversement important en-dehors de la zone du projet, notamment dans les projets de l'ANHI.

La quantification de l'emploi repose sur des statistiques de production et de rémunération par employé, indiquées dans l'enquête de 1984-85 sur le secteur du bâtiment (couvrant les activités formelles et informelles) et l'enquête de 1988 sur les micro-entreprises. Les statistiques ont été mises à jour en 1991, conformément au CPI.

6.2.1 Emplois directs dans le secteur du bâtiment

Le secteur du bâtiment emploie un grand nombre de manoeuvres et de journaliers intermittents. Il a traditionnellement absorbé un pourcentage important de migrants ruraux dans les centres urbains. Les caractéristiques de main-d'oeuvre et le schéma traditionnel de formation au métier par le système des apprentis justifient le retard des salaires du secteur par rapport à l'augmentation de l'indice des prix à la consommation et au SMIG.

Le secteur du bâtiment formel se caractérise par un assujettissement important aux travaux publics et à l'utilisation généralisée de la sous-traitance avec des petites sociétés offrant des services spécialisés. Les employés permanents représentent 70% de la main-d'oeuvre, alors que 30% sont des employés intermittents.

A l'issue d'une décennie de croissance vigoureuse, le secteur souffre, depuis 1983, des réductions contractuelles de l'Etat à la suite de programmes d'ajustement structurel. La structure de consommation intermédiaire du secteur permet la création d'emplois dans la production de matériaux de construction et les services de soutien à la construction. En ce qui concerne les catégories de travaux publics exigés par l'ANHI et les activités du projet de Tétouan, l'on estime que les emplois indirects créés représentent 20 à 25% des emplois directs.

Le secteur du bâtiment informel comprend deux sous-secteurs distincts :

- a) les micro-entreprises localisées exploitées à partir d'un magasin ou d'un atelier. Elles représentent près de 25% de la main-d'oeuvre travaillant dans les activités de bâtiment informelles. La moitié des entreprises emploient une ou deux personnes : un ouvrier qualifié et le chef d'entreprise, avec l'aide, ou pas, d'un assistant ou apprenti. La naissance de ce sous-secteur a coïncidé avec un apport massif de capital dans l'immobilier, vers la moitié des années 70, et le développement des implantations informelles en zone péri-urbaine. Selon l'enquête de 1984-85 sur le secteur du bâtiment, 57% des micro-entreprises étudiées ont été créées après 1972. Les achats de matériaux, de matériel et de services de construction permettent la création d'emplois indirects, estimés à 10-12% des emplois directs.
- b) le second sous-secteur, comportant 75% de la main-d'oeuvre employées dans les activités de bâtiment informelles, se compose d'ouvriers qualifiés, d'apprentis et de journaliers non qualifiés, sans attache professionnelle fixe. Ils travaillent par l'intermédiaire de réseaux d'emploi de leurs propres métiers, ou par des réseaux sociaux dans le cas des journaliers intermittents. Les achats de matériaux et de matériel des artisans qualifiés créent, selon les estimations, moins de 10% des emplois directs. La majorité se compose de maçons (65%), suivis par les électriciens (16%) et les peintres (8%). La prédominance de ce sous-secteur découle des caractéristiques du secteur du bâtiment dans l'ensemble, et de ses répercussions au micro-échelon. Le gros des investissements d'actifs est consacré au matériel de production et de transport, le restant, minime, destiné aux investissements fonciers et immobiliers.

Les entretiens menés avec les équipes de construction informelles, travaillant sur les sites des projets de Taza et de Larache, indiquent que près de 50% sont des artisans qualifiés ayant appris le métier sur le tas, 20% sont de jeunes apprentis et le restant des journaliers intermittents. La majorité sont domiciliés dans la localité et près de 20% sont des bénéficiaires auxquels on a affecté des lots. Ils travaillent d'ordinaire à une série de postes,

faisant la tournée du site pour prendre de nouvelles tâches au fur et à mesure que les ménages construisent sur leurs lots.

6.2.2 Emplois indirects et induits dans les micro-entreprises

En dépit de l'obligation de payer les charges de lot et de financer la construction de leurs habitations, 40% des ménages ont bénéficié d'une amélioration de leurs revenus. A Tétouan, le nombre moyen de salariés par ménage est passé de 1,6 en 1985 à 1,95 en 1991, et les revenus ont augmenté de 20 à 40%. A Larache, les ménages comptent en moyenne 1,3 salariés, avec une augmentation de revenus de plus de 1.000 Dh par mois.

Grâce à l'infrastructure fournie, les ménages ont accès à de nouveaux ou à de meilleurs emplois, qu'ils ne pouvaient atteindre auparavant en raison de l'inaccessibilité de leurs zones marginales de résidence. Les entretiens de terrain ont relevé une augmentation de 20% de la population économiquement active de Dersa, 30% à Larache et 10% à Taza, avec une chute concomitante du taux de dépendance. Dans les projets de l'ANHI, où les activités économiques se développent lentement sur les sites en raison de leur emplacement en périphérie urbaine, les nouveaux arrivants de la main-d'oeuvre travaillent dans le bâtiment, ou trouvent des emplois ailleurs dans la ville. A Dersa, les micro-entreprises existent déjà, et leur chiffre est en croissance, offrant ainsi de nouvelles possibilités sur le site. La proximité de la médina et du centre ville moderne y donnent accès à une grande gamme de possibilités d'emploi. L'emploi des bénéficiaires en dehors de la zone du projet contribue à l'augmentation des revenus des ménages, indiquée dans les enquêtes. Elle est exclue de l'analyse en raison du manque de données et de paramètres spécifiques sur lesquels fonder les estimations.

Les micro-entreprises sont sous-divisées en trois catégories, de caractéristiques différentes en ce qui concerne les investissements et les emplois. Les ateliers ont en moyenne 2,8 employés, les magasins de détail 1,3 et les commerces de services 1,5. Les activités de vente ou de commerce ambulants sont exclues ; le peu de données solides sur ces activités ne permet pas de prévoir leur présence dans les différentes zones de projet.

Les chiffres d'emploi indiqués au tableau 6-1 représentent des emplois créés par le programme, exprimés en hommes-années, pour être inférieurs aux emplois à plein temps. Comme indiqué ci-dessus, les incidences dépassent la zone du projet. Entre 1990 et 2004, les projets de phase I de l'ANHI produiront près de 30.000 hommes-années de travail, et plus de 40.000 en ce qui concerne Tétouan, dont la majorité se situera dans les zones de Dersa-Semsa et de la ZAC. Etant donné les caractéristiques de main-d'oeuvre dans les activités du bâtiment et des micro-entreprises concernées, les emplois créés auront un ratio de 2 sur 3 entre les travailleurs qualifiés et non qualifiés. Si les tendances actuelles persistent,

70 à 90% des travailleurs du bâtiment seront domiciliés dans la localité.

6.3 Mobilisation des ressources privées destinées aux investissements dans l'habitat, l'infrastructure et les micro-entreprises

La réponse du secteur privé face aux activités soutenues par le programme est impressionnante. Les ménages bénéficiant des activités du programme ont tous mobilisé leur épargne pour investir dans leurs propriétés. A Dersa, où les travaux d'infrastructure ont commencé en 1989, 70% des ménages ont investi dans des agrandissements, des réfections et des réparations ; 75% sont reliés aux services publics ; 10% ont ajouté une unité locative et 5% ont installé un commerce au rez-de-chaussée. L'investissement moyen, par ménage, est de 17.000 Dh. A Larache, les anciens résidents des bidonvilles investissent entre 43.000 et 73.000 Dh dans leurs nouvelles maisons, en outre du paiement des charges de lot de 10.500 Dh. A Taza, les ménages investissent, en moyenne, plus de 100.000 Dh dans leurs bâtiments.

TABLE 6-1

SUMMARY OF EMPLOYMENT GENERATED IN EACH SITE
(in million Dh)

	Formal Construction	Informal Construction	Construction Support	Micro- Enterprise	Induced	Total	Total Previously Unemployed
ANHI - Phase I	6,274	16,032	3,428	1,499	2,277	29,510	5,435
- Taza	247	2,622	356	555	313	4,093	985
- Larache	1,707	4,042	897	479	136	7,261	1,402
Tetouan - Whole Site	4,418	25,793	4,025	4,229	3,165	41,630	9,307
- Prevention	1,097	6,643	1,026	288	706	9,760	2,149
- Upgrading Area	2,645	8,603	1,650	3,428	1,465	17,791	3,730
- ZAC	675	10,546	1,349	512	995	14,077	3,428

7/1/16

TABLEAU 6-1
RECAPITULATIF DES EMPLOIS CREES POUR CHAQUE SITE
 (millions de Dh)

Construction formelle	Construction informelle	Appui à la construction	Micro-entreprises	Induit	Total	Total Chômeurs antérieurs
--------------------------	----------------------------	----------------------------	-------------------	--------	-------	---------------------------------

ANHI PHASE 1

Taza
Larache

Tétouan : SITE ENTIER

- Prévention
- Zone modernisée
- ZAC

15/11

TABLE 6-2A
SOURCES OF FINANCE

Percentage of Resources	TAZA		LARACHE (Rehousing Zone Only)	
	Land	Building	Land	Building
ANHI PROJECTS				
Accumulated Savings	67	42	54	29
Wage Earning	4	15	0	16
Family Assistance/Person	13	17	27	29
Formal Loans	3	8	11	0
Sales of Assets	11	18	0	10
Miscellaneous	2	0	8	16

TABLE 6-2B

Percentage of Resources	Premises	Materials and Equipment	Working Capital
TETOUAN MICRO-ENTERPRISES			
Accumulated Savings	35	50	29
Family Asst. & Misc.	0	18	6
Pensions	55	0	0
Sales of Assets	0	11	12
Add'l Informal Activity	10	21	34
Loans from Suppliers	0	0	19

Source: F. Navez Bouchanine, "Evaluations socio-economiques des Programmes".

TABLEAU 6-2 A
SOURCES DE FINANCEMENT

	TAZA		LARACHE (Zone de ré-installation) exclusivement	
	Terrains	Bâtiments	Terrains	Bâtiments
Pourcentage des ressources				
PROJETS de l'ANHI				
Epargne accumulée				
Salaires				
Assistance familiale/personnelle				
Prêts formels				
Vente d'avoirs				
Divers				

TABLEAU 6-2 B

Pourcentage des ressources	Locaux	Matériaux et équipement	Fonds de roulement
MICRO-ENTREPRISES : Tétouan			
Epargne accumulée			
Assistance familiale et autre			
Pensions			
Vente d'avoirs			
Autres activités informelles			
Prêts des fournisseurs			
Source : F. Navez-Bouchanine "Evaluation socio-économique des programmes			

6.3.1 Sources de fonds mobilisés

Par ordre décroissant d'importance, les sources de fonds mobilisés (indiqués au tableau 6-2) : épargne accumulée, revenus actuels, assistance des membres de la famille notamment les travailleurs émigrés, vente d'actifs et prêts informels. Ces fonds sont intégralement conservés en dehors des marchés financiers formels, thésaurisés localement ou investis à l'étranger, jusqu'au moment où ils sont nécessaires. Pour régler les charges de lot, les bénéficiaires des projets de l'ANHI se servent intensément de l'épargne accumulée. L'on relève une réticence profonde à solliciter des prêts à cet effet. Pour financer la construction de bâtiments, l'épargne restante est complétée par une assistance familiale et la vente d'actifs (propriété rurale, bijoux, etc) selon nécessité au fil du processus d'aménagement progressif. Les mêmes structures interviennent dans le financement des micro-entreprises. L'épargne et les pensions sont consacrées à l'obtention des locaux dans lesquels l'activité sera installée. La vente d'actifs et l'assistance de la famille servent aux achats de matériel, alors que les revenus courants et les prêts permettent d'assurer un fonds de roulement.

6.3.2 Contributions en devises

Les programmes ont ouvert deux possibilités qui ont attiré les envois de fonds des expatriés : l'immobilier et les micro-entreprises. En 1989, selon certaines estimations, 72% des Marocains travaillant à l'étranger ont viré des fonds afin d'investir dans l'immobilier qui a absorbé 50% du total d'envois de fonds. Les investissements dans les micro-entreprises, notamment dans le commerce au détail et les services de transport, ont augmenté en raison de la possibilité de licenciements importants en Europe et du chômage élevé au Maroc ; il est donc nécessaire de se garantir une source de revenus avant de revenir au pays. Les travailleurs expatriés contribuent près de 5% des dépenses mensuelles, et représentent 25% de l'épargne accumulée.

Les ménages des projets de Tétouan et de l'ANHI ont compté sur des virements des particuliers travaillant à l'étranger pour financer 20 à 25% de leurs investissements d'achats fonciers et de construction de bâtiments, d'où un influx non négligeable de devises dans l'économie. En outre, 12 à 15% des propriétaires de nouvelles micro-entreprises sur les sites sont des travailleurs expatriés qui investissent leur épargne dans l'immobilier et le commerce. L'influx de devises est contre compensé, au micro-échelon, par les sorties attribuables au volet en devises de logements auto-construits, que ce soit dans les projets de l'ANHI ou de Tétouan.

Les matériaux de construction nécessaires pour une maison type sont calculés afin de permettre l'aménagement progressif et l'expansion

verticale, à une hauteur de 2 ou 3 étages. Le système structure étudié est une charpente en béton armé dotée de murs en blocs de ciment ou en briques cuites. En se fondant sur un plan de construction type d'un logement de 100 m², sur un lot de 120 m², la consommation de ciment, de barres d'armature et de bois de construction, y compris les facteurs de déperdition, est calculée pour chacun des composants suivants : fondements, superstructure, dalles de toiture et murs. On ajoute à ces matériaux de base d'autres éléments : peintures, tomettes, tuyaux, installations électriques et sanitaires. Le volet en devises est tiré du ratio d'importations/production locale en 1990, majoré de 20% afin de prendre en compte le volet en devises des intrants du processus de production, principalement l'énergie. Selon la qualité des finitions, le volet en devises des logements auto-construits, irait de 16 à 22%.

6.3.3 Quantification de l'investissement privé

a) Investissement dans les terrains et les bâtiments

Les changements de parcelles représentent l'investissement foncier privé attribuable au projet. De la même manière, les charges imposées aux propriétaires de la ZAC afin de couvrir leur part des coûts d'infrastructure sont créditées aux investissements fonciers. L'on présume de fait que les charges seront perçues et les coûts recouverts. Au cas où ce ne serait le cas, le ratios estimés d'endettement changeront profondément.

L'investissement dans les bâtiments prend en considération les structures d'aménagement progressif, prédominantes dans les zones du projet. Selon les réponses des propriétaires concernant leurs dépenses actuelles à différentes étapes du processus de construction de logements de faible coût, il est possible de composer une matrice reliant les coûts de construction des 8 étapes suivantes :

- 1) palissadement du lot
- 2) raccordements du logement (eau et électricité)
- 3) fondations
- 4) rez-de-chaussée
- 5) 1er étage
- 6) 2e étage
- 7) 3e étage
- 8) atelier/magasin au rez-de-chaussée

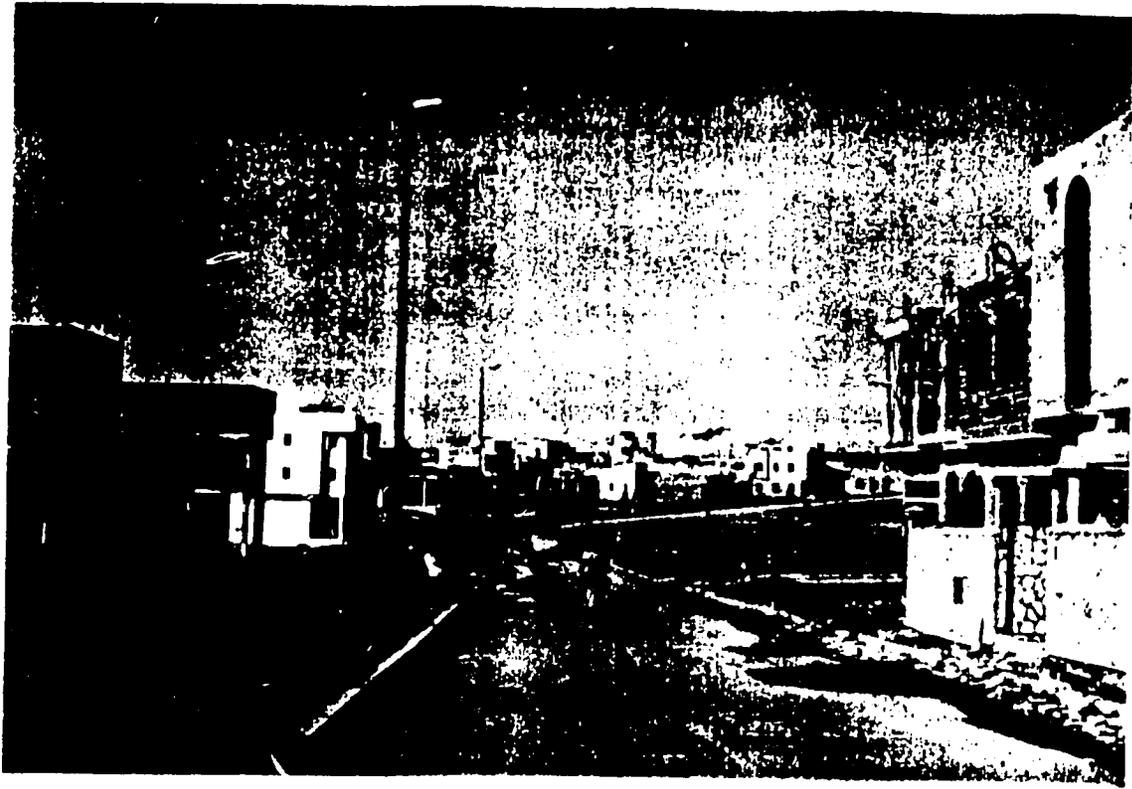
L'on ne prévoit pas de disposition pour l'aménagement progressif des villas, des immeubles d'habitation ni des ateliers dans les zones commerciales. L'évolution enregistrée des projets de Taza sert de gabarit pour effectuer les prévisions du processus d'aménagement de site des projets de l'ANHI et des sites viabilisés de Tétouan. Les subdivisions et les activités de construction de la ZAC suivent, semble-t-il, une structure analogue, mais le taux

d'aménagement est supérieure, la couverture foncière plus intense et les bâtiments plus hauts.

b) Investissements dans les micro-entreprises

Pour chaque catégorie de micro-entreprises (ateliers, commerce de détail et services), la ventilation de l'investissement, relevé dans l'enquête de 1988 sur les micro-entreprises, sert à répartir les investissements en matériaux, matériels et autres actifs, à l'exclusion des terrains et du volet de bâtiments déjà comptabilisés. Ce montant est appliqué aux entreprises situées sur les lots commerciaux, ainsi qu'au rez-de-chaussée des bâtiments existants.

80A



Larache, Vehicular Avenue



Taza, Main Commercial Street

Larache : avenue véhiculaire

Taza : rue commerciale principale

c) Ratio de levier

Les ratios de levier (indiqués à la figure 6-3) soulignent l'ampleur des investissements privés produits par rapport au montant d'investissements publics. Les ratios élevés enregistrés par le programme démontrent qu'une fois l'infrastructure en place, le secteur privé considère qu'il est avantageux d'investir sans qu'il soit nécessaire de fournir des subventions publiques.

Les ratios de levier réalisés par les projets de l'ANHI sont importants : 6.1 à 7.6 respectivement pour Taza et Larache. Le ratio est le plus faible pour l'oued de Fez, en raison du coût élevé de l'acquisition foncière, produisant un ratio d'ensemble de 5.6 pour le programme de la phase I de l'ANHI.

La valeur inférieure de 4.5 calculée pour la zone des sites viabilisés à Tétouan reflète une faible rentabilité par rapport aux projets de l'ANHI. Le ratio est le plus élevé pour la ZAC, où il serait de 14.5 en raison de la participation du secteur privé au financement des coûts infrastructurels. La performance de la ZAC est cruciale pour la performance du programme dans son intégralité qui est handicapée par l'inaptitude des sites viabilisés à contrebalancer le coût élevé de l'infrastructure à Dersa-Semsa. Le ratio de levier du volet de modernisation est de 3.0. Les tableaux détaillés des investissements et de l'emploi se trouvent à l'annexe 4.

6.4 Incidence de l'infrastructure sur le développement des micro-entreprises

Parmi les facteurs cruciaux déterminant le choix de l'emplacement et la garantie de viabilité économique, les micro-entreprises étudiées dans l'enquête ont souligné l'accessibilité financière et routière des locaux. Les difficultés de démarrage, aggravées par un climat économique récessionnaire, les forcent à rétrécir leurs marges d'exploitation au niveau minimum soutenable. Leur survie dépend de l'accessibilité des coûts de possession. Les dépenses de loyer et de transport des matériaux, matériels et marchandises représentent 35% des coûts d'exploitation du commerce au détail et 10% pour les services. L'impulsion et le soutien au développement des activités informelles, apportés au site par la présence d'une route véhiculaire, débouchent sur la conversion des rez-de-chaussée donnant sur une route véhiculaire en locaux commerciaux. Lorsque des difficultés de terrain ou un éloignement des emplacements contraignent l'accessibilité, la construction d'une route pavée agrandit la zone de négoce et permet d'abaisser les coûts, tout en offrant des livraisons plus fiables. Elle élargit l'éventail de biens négociés, en permettant aux activités de petite échelle de se développer et de prospérer.

Les micro-entreprises qui développent leur échelle d'exploitation créent davantage d'emplois que les nouvelles entreprises qui

emploient entre 1 et 1,5 personnes, y compris les membres de la famille non rémunérés. Les industries de type alimentaire sont les premières à s'établir et à se développer. Elle restent dans l'ensemble la source principale d'emploi et de formation de revenus dans les implantations informelles, et vont des petits cafés-restaurants au négoce marginal ambulant. Les services se développent lorsque l'accroissement démographique atteint un niveau suffisant pour soutenir ces activités.

Le développement des ateliers, qui emploient en moyenne 2,8 personnes, est moins prévisible en raison du caractère spécifique de chaque site et des impératifs d'exploitation particuliers de chaque industrie ou métier. L'emplacement dépend de la disponibilité d'infrastructure, qui permet aux ateliers de se procurer les matières premières nécessaires, et leur donne un accès aux marchés. Puisque les matières premières représentent près de 90% des dépenses d'exploitation au micro-échelon, l'on ne peut surestimer l'importance d'un accès de qualité.

6.5 Contraintes vis-à-vis du développement des micro-entreprises

6.5.1 Projets de l'ANHI

Près de 50% des lots commerciaux sont aménagés dans le cadre de Qods 1 à Taza (figure 6-4). Le taux d'aménagement s'est accéléré pour 46% des activités établies en 1991. La majorité (68%) ont trait à l'alimentation. Les revenus nets des propriétaires sont passés de 1.000 Dh à plus de 3.000 Dh par mois, et les loyers vont de 400 Dh à 1.000 Dh par mois. Les activités opérationnelles de la zone de projet ont cerné les principales contraintes au développement dont :

- a) revenu disponible limité des ménages qui vont jusqu'à la limite de leur budget afin de régler les charges de lot et de financer la construction.
- b) l'éloignement des projets de Qods et de Massira, situés relativement loin des zones résidentielles existantes et du centre-ville.
- c) l'intensification démographique lente des sites, limitant gravement le marché de services et de commerce de détail, en dehors des magasins alimentaires, comme la confection, les chaussures et la quincaillerie.
- d) la concurrence des magasins de la médina qui offrent une grande sélection d'articles attirant les acheteurs de la zone du projet.

Les ménages, quant à eux, déplorent les réglementations leur interdisant d'installer dans leur bâtiment des activités de formation de revenus. L'investissement de locaux (terrains et

bâtiments) ne représente pas plus de 20% de l'investissement total de micro-entreprises type faisant du commerce de détail et des activités de services. Ce montant passe à 46% dans le cas des ateliers.

Les clauses de zonage contre-productives limitent le développement d'activités commerciales à des emplacements spécifiques des nouvelles subdivisions. Cette restriction aboutit à la multiplication par deux ou trois du capital d'amorçage nécessaire à la création d'une micro-entreprise et par 5 ou 6 des frais de stockage. A Taza, selon les propriétaires, leur investissement s'est monté à près de 8.500 Dh pour l'installation d'un magasin au rez-de-chaussée d'un bâtiment, par rapport aux 20.000 Dh à 40.000 Dh nécessaires pour construire un atelier sur un lot commercial.

Figure 6-4 Ville de Taza : projet Al-Qods 1

Lots résidentiels

Aménagés

Vacants

Lots résidentiels

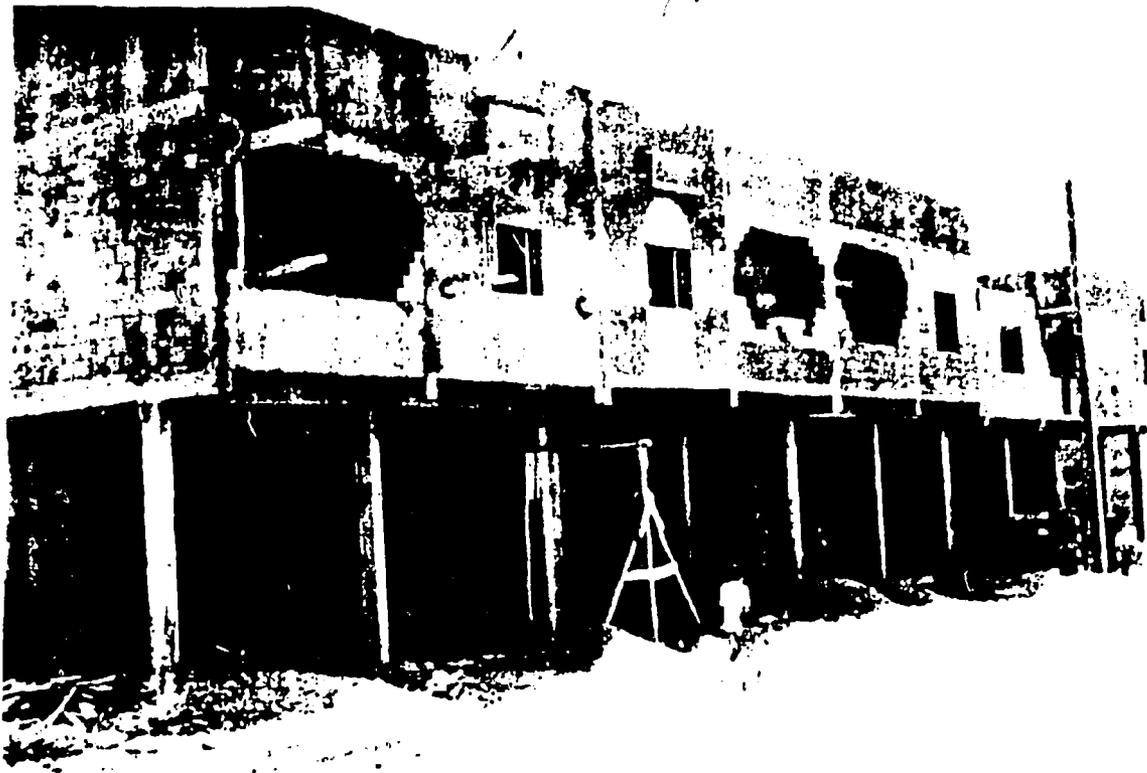
Bâtiment parachevé

Vacant

Activités opérationnelles

Installations communautaires

Aires vertes



Taza, Low Cost Housing with Commercial Ground Floor



Dersa, Vertical Expansion of Buildings with Ground Floor Micro-Enterprises

Tarza : logements à faible coût avec rez-de-chaussée commercial

Dersa : expansion verticale des bâtiments avec micro-entreprises au rez-de-chaussée

Selon les ménages à Taza et à Larache, ils ne sont simplement pas en mesure d'acheter les lots commerciaux des projets, ni d'y construire, en dépit de leur prix inférieur à leur valeur commerciale réelle. A Larache, en dépit de la pénurie de magasins de première nécessité sur le site, seuls les résidents dotés d'un commerce opérationnel dans l'ancien bidonville ont reçu une autorisation pour ouvrir un magasin dans leur bâtiment. Etant donné que les revenus sont inférieurs à ceux de Taza, le développement de la zone commerciale prévue ne s'est pas encore matérialisé. Pourtant, 40% des résidents indiquent souhaiter ouvrir un magasin dans leur bâtiment s'ils y étaient autorisés.

Une enquête rapide sur une galerie marchande ancienne, du projet d'Amal à Bouznika, indique une multiplicité déconcertante de locaux vides. Les deux tiers des magasins ont été construits et dotés de portes métalliques, mais ils sont vacants. La municipalité n'accorde pas de permis pour exploiter une activité jusqu'à ce que les charges dues sur l'achat du lot soient intégralement réglées. Les particuliers les plus créatifs, disposant d'un accès aux réseaux sociaux de soutien, se sont engagés dans des partenariats avec des associés d'affaires, où l'un des associés fournit le local, l'autre le fonds de roulement, et tous deux se partagent les bénéfices.

Les sites viabilisés et bien situés peuvent, et devraient, devenir des pépinières pour micro-entreprises. Les micro-entreprises constituent la majorité des nouvelles activités. Certaines s'agrandissent, d'autres se ré-installent sur le site, attirées par la disponibilité d'une infrastructure de soutien. A Taza, en dépit de l'emplacement éloigné de la zone de projet, les nouvelles activités représentent 77% des entreprises exploitées, les ré-installations 20% et les agrandissements 5%.

Il conviendrait d'éliminer les contrôles de réglementation fauteurs d'affaiblissement de la performance économique potentielle des aménagements urbains planifiés, y compris les projets de l'ANHI, des sites viabilisés aménagés par la municipalité de Tétouan et les subdivisions privées où ces contrôles sont appliqués.

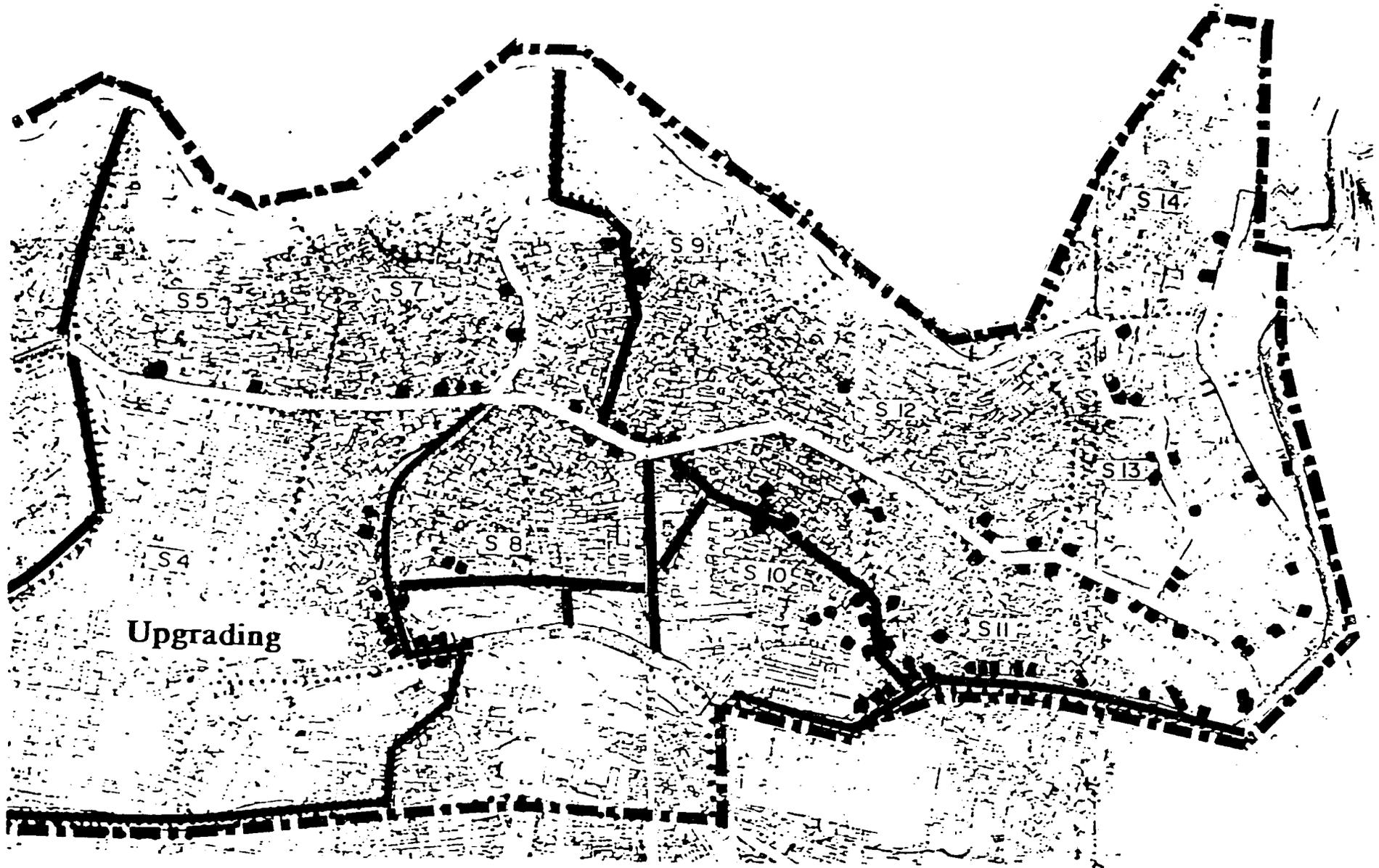
6.5.2 Dersa-Semsa

Parmi les activités exploitées sur le site de Dersa, 64% ont été établies après le démarrage du projet et leur taux de développement tend à s'accélérer. La majorité d'entre elles (75%) sont des magasins de type alimentaire, et le restant des services et de l'artisanat. Elles se situent toutes au rez-de-chaussée de bâtiments (figure 6-5). Selon les indications des propriétaires d'entreprises, leurs recettes nettes se situent entre 1.000 Dh et 1.500 Dh par mois, et les loyers ajoutent entre 250 Dh et 300 Dh aux revenus des propriétaires immobiliers. Ces micro-entreprises ont créé 1,5 emplois par entreprise en moyenne et, en date, elles emploient entre 300 et 350 personnes au total. En dépit de leur

micro-taille, 20% d'entre elles emploient des apprentis rémunérés. En outre, la grande majorité d'entre elles sont des nouvelles entreprises.

Selon les propriétaires d'entreprises, les principales contraintes auxquelles font face leurs sociétés sont les caractéristiques physiques du site, les problèmes d'accès et les difficultés de transport des matériaux et des marchandises. Certains appréhendent l'avenir, craignant l'incidence conjuguée d'une récession aggravée, les faibles revenus de la population et l'érosion de leurs marges bénéficiaires. Ils s'inquiètent de ce que ce faubourg restera une poche de pauvreté, marginalisée, au sein du tissu urbain en expansion de Tétouan, inapte à soutenir le développement de leur négoce. Ces craintes sont, à l'évidence, sans fondement puisque la modernisation de l'agriculture provoque, invariablement, un processus d'amélioration. Selon certains, leur situation est précaire et ils s'inquiètent de devoir, un jour, abandonner le commerce et chercher une autre source de travail. Ces pessimistes sont en minorité.

Figure 6-5 Dersa - Commercial Activities



- Shops (Dersa Survey)
- Existing road segments

98

Figure 6-5 Dersa : activités commerciales

Commerces (enquête à Dersa)
Segments routiers existants

La majorité partage un point de vue optimiste de l'avenir. Les routes pavées, l'éclairage des rues, une infrastructure modernisée, des services et une sécurité améliorés élimineront les contraintes vis-à-vis du développement. Il est intéressant de noter que les propriétaires de commerces, notamment les épiciers, déplorent une concurrence croissante de la part des nouveaux arrivants dans la zone qui ont ouvert leurs propres commerces. Peu de ménages, en ce qui les concerne, situés sur les rues de traverse ne donnant pas sur les routes principales, pensent à ouvrir des magasins dans leurs locaux. Les facteurs inhibant cette option sont la difficulté d'accès en raison de l'étroitesse des ruelles, un escarpement ardu, un manque d'espace pour recevoir l'activité en question et la pénurie actuelle de capital d'amorçage.

6.6 Analyse coûts-avantages

L'analyse coûts avantages reflète les coûts réels des ressources employées et les avantages réels apportés à l'économie marocaine par les activités de programme. Aux fins de la présente analyse, il convient de corriger les données statistiques pour deux raisons :

- a) retirer les impôts et les subventions représentant des transferts d'un segment de la population à un autre : aucune ressource n'est utilisée, aucun avantage n'est produit pour l'économie dans son ensemble.
- b) corriger les prix afin de refléter la valeur de leurs coûts réels. Les corrections sont effectués sur la base des hypothèses sous-jacentes suivantes. On présume que le programme n'a aucune influence sur le prix du marché des biens échangés, y compris tous les matériaux utilisés sur chaque site de projet. On présume également que le taux de change reflète le coût d'opportunité des devises au Maroc, ce qui est soutenu par la gestion récente du taux de change du dirham, l'absence relative d'un marché noir de francs français et de dollars, et l'absence de contrôles importants de capitaux.

Le résultat de ces hypothèses ? Le prix de marché employé pour chaque intrant, une fois corrigé des taxes et des subventions, constitue une estimation relativement bonne du coût économique des intrants. Le prix des barres d'armature au Maroc n'est si différent que cela des prix américains, corrigés des taxes et des transports. Le ciment constitue peut-être le seul produit pour lequel l'assertion n'est pas valide. Bien qu'il n'existe pas de subvention explicite des producteurs de ciment, ils peuvent bénéficier d'intrants énergétiques à des prix subventionnés. En outre, on s'attendrait à ce que le Maroc produisent du ciment à faible coût, particulièrement les qualités inférieures servant aux activités de construction informelles. En l'absence d'informations précises sur les intrants utilisés dans l'industrie du ciment, l'on n'a apporté aucun ajustement au prix du marché du ciment. Toutefois, l'analyse

de sensibilité évalue l'impact des augmentations potentielles de coûts dans le cadre de la performance du programme

Les dépenses de travaux publics ont été décomposées en 5 catégories :

- 1) terrassement
- 2) routes
- 3) eau et assainissement
- 4) réseau électrique
- 5) bâtiment

La structure de consommation de matériaux de construction de chaque catégorie, indiquée dans la ventilation de la consommation intermédiaire de l'enquête de 1984-85 sur le secteur du bâtiment, sert à tirer la gamme d'intrants comprise dans l'analyse. Il existe également des différences marquées de consommation des matériaux de construction entre la construction formelle et informelle, à plusieurs égards : finitions extérieures et intérieures, matériel, plomberie, fournitures mécaniques et électriques et équipement. Seuls les intrants importants sont pris en considération.

6.6.1 Coûts

Les coûts du projet se composent de plusieurs éléments : infrastructure, bâtiments, matériel et entretien.

- 1) Les dépenses d'infrastructure sont tirées des documents du projet. Il sont corrigés afin d'éliminer le volet fiscal, notamment la TVA. La progression de la construction infrastructurelle (3 ans) se fonde sur la performance réelle des sites de l'ANHI. A Tétouan, la date actuelle d'achèvement (1994) est quelque peu optimiste et l'on utilise 1997 en qualité de date révisée.
- 2) Les coûts de construction se poursuivent tout au long de la durée de vie du projet, conformément à la progression de la construction tirée des enquêtes de Taza. On utilise les coûts unitaires de construction de différents types de bâtiments et de diverses étapes du processus progressif d'aménagement.
- 3) On utilise l'investissement moyen en matériel des micro-entreprises des trois catégories d'établissements relevés sur les sites du projet (ateliers, commerce de détail et services), indiqués dans l'enquête de 1988 sur les micro-entreprises.
- 4) Les coûts d'entretien sont déterminés sur la base d'un échéancier, à l'instar d'un échéancier d'amortissement, appliqué à la valeur de l'infrastructure et des bâtiments installés. L'échéancier est de 1% pour les 5 premières années,

2% pour les 5 années suivantes, 3% pour les 5 années suivantes et 4% par la suite.

6.6.2 Avantages : terrains et bâtiments

La majorité des avantages produits par le programme découle de l'augmentation d'activité économique et des possibilités ainsi créées. Il est impossible, dans les limites temporelles et budgétaires de la présente évaluation, de rassembler des informations, ou même de mesurer, tous ces profits. Toutefois, l'augmentation des valeurs mobilières/immobilières attribuable au projet constitue une option de remplacement rationnelle et mesurable des avantages, puisque cette augmentation reflète la valeur économique actuelle et éventuelle du potentiel d'aménagement de la propriété.

Les mesures des avantages se fondent soit sur les valeurs locatives imputées ou sur l'augmentation des valeurs de propriété obtenues par la viabilisation du site. Le premier indicateur est celui utilisé le plus couramment. Toutefois, dans ce cas, l'absence de données fiables, concernant les valeurs imposables à partir desquelles l'on pourrait tirer les loyers imputés, entrave le calcul des loyers imputés et complique la correction de leur valeur pour répondre à la pression de la demande dans une situation de pénurie de logements et de récession économique.

Les données sur l'évolution des prix fonciers dans les villes sélectionnées, les renseignements sur la vente et la revente de lots à Taza couverts par l'étude d'évaluation, les données sur les prix fonciers dans les zones périphériques compilées par l'ANHI et les informations détaillées sur les prix et les coûts des terrains et des bâtiments rassemblées lors des enquêtes de terrain, ont fourni une base statistique solide pour le calcul des valeurs de la propriété. L'utilisation des valeurs de la propriété en qualité d'indicateur d'avantages économiques exige la ventilation des augmentations prévues en trois composantes :

- 1) l'augmentation de la valeur des terrains non viabilisés découlant de la dynamique du marché immobilier local et la gravité de la pénurie de terrains de construction dans la localité. Cette appréciation résulte des pressions d'urbanisation et n'est pas reliée au programme.
- 2) l'augmentation de la valeur des terrains viabilisés en raison de l'infrastructure fournie par le programme.
- 3) la valeur des améliorations ajoutées par les propriétaires.

La valeur progressive attribuée au programme est calculée comme étant la différence entre la valeur de terrains viabilisés dans la zone du projet et les terrains non viabilisés à proximité, et en ajoutant la valeur des aménagements apportés aux terrains.

La viabilisation des terrains débouche sur une augmentation ponctuelle et unique des prix, suivie par une augmentation progressive, à un taux supérieur à celui des terrains non viabilisés en raison de la pression soutenue de la demande. Les terrains sont évalués aux prix du marché, et non pas ceux facturés par les organismes publics. Les subventions croisées constituent des transferts venant d'un segment de la population en faveur d'un autre, et ne sont pas prises en compte. Les documents d'appui concernant les valeurs foncières, entre 1985 et 1991, en divers endroits, indiquent que la viabilisation des terrains multiplie leur valeur par deux. Les valeurs réelles augmentent à partir de cette date à un taux de 12% environ. L'augmentation de la valeur des terrains non viabilisés se situe, pour la même période, à 67% environ de celle des terrains viabilisés.

Les bâtiments existants sont évalués à 10% au-dessus de leurs coûts réels de construction. Leur valeur augmente au taux de 1% environ en termes réels, en présupposant un entretien adéquat.

La valeur de liquidation du matériel des entreprises commerciales constitue le seul avoir restant qu'il convient de prendre en compte au terme du projet. La valeur d'investissement initiale diminue par l'intermédiaire d'une dépréciation linéaire sur 10 ans.

Deux catégories d'avantages ayant un effet sur la valeur de la propriété sont comprises de façon implicite :

- 1) les avantages découlant de la régularisation foncière à Tétouan en raison de l'imprévisibilité du laps de temps nécessaire au processus. Etant donné que le droit d'utilisation ou de transfert de propriété dans les implantations informelles, qui conditionne sa valeur économique, n'est pas, dans l'ensemble, affecté par l'enregistrement, son incidence sur les prix reste limitée.
- 2) les avantages découlant d'une amélioration de la santé en raison de meilleures conditions d'assainissement, bien que leur incidence sur les indicateurs choisis soit minime.

6.6.3 Avantages pour l'emploi

Seuls sont inclus dans les avantages les emplois créés par le programme. Ainsi, l'on a exclu les emplois pourvus par des travailleurs écartés d'emplois antérieurs. L'on présume qu'en l'absence des programmes, les emplois du secteur formel du bâtiment et des services connexes de soutien de la construction, auraient été disponibles ailleurs. Selon l'enquête sur les activités informelles du bâtiment et les micro-entreprises à Tétouan, Taza, Larache, 31% des effectifs étaient auparavant chômeurs. En conséquence, l'on présume que 31% des emplois créés dans ces secteurs sont attribuables au projet. Aucune correction n'a été

effectuée des différences possibles de productivité des effectifs employés auparavant.

6.7 Résultats de l'analyse

Le tableau 6-3 résume les résultats de l'analyse économique. Les trois sites circonscrits en détail dans l'enquête de terrain indiquent une valeur actuelle nette positive, en prenant un taux d'escompte de 4,5%, le taux d'intérêt réel actuel. En outre, le taux de rentabilité économique est supérieur à 10% pour tous les sites, sauf la zone de site viabilisée à Tétouan, où il est de 9%. La gamme entre 9 et 10% représente une estimation rationnelle du taux d'escompte social applicable aux projets urbains au Maroc. L'échelle plus importante de Dersa-Semsa et de la ZAC débouche sur des valeurs actuelles nettes supérieures. En ce qui concerne la valeur actuelle nette et le taux de rentabilité économique, seule leur valeur affecte l'analyse et non pas l'incidence des coûts et des avantages.

La performance d'ensemble du programme de Tétouan dépendra de la part de grands travaux d'assainissement affectée au projet, et de la proportion d'investissements privés attribuée au projet dans les implantations de Dersa-Semsa et la ZAC. Aux fins de la présente analyse, l'on présume qu'au moment où le projet sera parachevé, 75% des nouvelles prestations offertes dans les implantations modernisées, et 40% dans la ZAC, seront attribuables au projet.

94a

TABLE 6-3
SUMMARY OF ECONOMIC INDICATORS FOR EACH SITE
(in million Dh)

	Employment	Leverage Ratio	NPV Dh (000)	EIRR (%)
ANHI - Phase I	29,632	5.60	721,913	10.02
- Taza	4,093	6.08	99,337	10.50
- Larache	7,724	7.66	163,357	10.23
Tetouan - Whole Site	41,630	5.09	1,667,372	11.85
- Prevention	9,761	4.52	231,189	9.01
- Upgrading Area	17,792	3.01	755,643	12.20
- ZAC	14,077	14.52	680,539	13.44

TABLEAU 6-3

RECAPITULATIF DES INDICATEURS ECONOMIQUES DE CHAQUE SITE

(millions de Dh)

Emploi	Ratio	VAN	EIRR
de levier en		Dh(000)	(%)

ANHI PHASE I

Taza
Larache

Tétouan : site entier

Prévention

Zone modernisée

ZAC

TABLE 6-4

SENSITIVITY ANALYSIS
(in Million Dh)

	Costs Up By 10%		Costs Up By 20%		Benefits Down By 25%		Costs & Benefits Down By 15%	
	NPV	EIRR	NPV	EIRR	NPV	EIRR	NPV	EIRR
ANHI - Phase I	705,482	9.70	689,052	9.40	355,160	7.65	495,116	8.94
- Taza	95,017	9.95	90,697	9.45	52,008	8.13	73,391	9.82
- Larache	156,591	9.70	149,824	9.239	86,174	7.96	115,582	9.42
Tetouan - Whole Site	1,631,724	11.65	1,596,075	11.44	928,337	9.22	1,209,202	10.45
- Prevention	224,634	8.86	218,080	8.719	79,580	6.30	138,957	7.52
- Upgrading Area	739,064	11.95	722,485	11.71	468,116	9.93	564,443	10.99
- ZAC	668,025	13.24	655,511	13.04	380,641	10.34	500,803	11.83

9510

TABLEAU 6-4
ANALYSE DE SENSIBILITE
 (millions de Dh)

	Hausse des coûts 10%	Hausse des coûts 20%	Baisse des avantages 25%	Baisse des coûts et des avantages 15%
ANHI : Phase 1				
- Taza				
- Larache				
Tétouan: Site entier				
Prévention				
Zone modernisée				
ZAC				

Des considérations supplémentaires surgissent en ce qui concerne les sites déjà habités. A Dersa-Semsa, l'activité d'aménagement se déroulera indépendamment, procédera à son propre rythme et se stabilisera en atteignant une intensité économique d'occupation, que la zone soit viabilisée ou pas. En ce qui concerne la ZAC, les terrains de propriété privée sont situés à l'heure actuelle entre un nouvel aménagement et un zone modernisée. Les valeurs foncières sont destinées à augmenter relativement vite, ce qui amènera les propriétaires à apporter des aménagements. Plus l'apport d'infrastructure est retardé par rapport au calendrier prévu, plus le nombre d'avantages attribuables au projet diminuera. Bien que les retards ne nuisent pas forcément à la viabilité économique des projets, ils réduisent néanmoins fortement leurs avantages nets.

Les sites de l'ANHI présentent d'excellents résultats, étant donné qu'il s'agit intégralement de nouveaux quartiers. L'on prévoit que les indicateurs économiques seront inférieurs à ceux des sites déjà dotés d'activités économiques. En ce qui concerne les nouveaux sites, les coûts de viabilisation sont beaucoup moins onéreux, mais les activités économiques se développent lentement. En d'autres termes, la contrainte d'absence d'infrastructure se fait sentir davantage dans les zones déjà occupées. Les résultats indiquent également que les sites de Taza et de Larache enregistrent une performance légèrement supérieure à celle des sites moyens de la phase I de l'ANHI.

6.7.1 Analyse de sensibilité

L'analyse de sensibilité permet de surmonter la difficulté d'évaluer de façon idoine les prix économiques de tous les matériaux utilisés. Si les coûts augmentent ou que les avantages chutent, et que les résultats d'origine restent positifs, les activités du projet contribuent donc à l'économie, quelle que soit la précision des ajustements. Les résultats de nos quatre formules de scénarios sont indiqués au tableau 6-4. Ces scénarios n'affectent que la valeur actuelle nette et le taux de rentabilité économique en raison de leur symétrie d'incidence sur les dépenses publiques et privées. Citons les quatre scénarios :

- a) augmentation des coûts de 10%.
- b) augmentation des coûts de 20%.
- c) réduction, de 12 à 9%, de l'appréciation annuelle réelle des terrains viabilisés. L'appréciation des terrains non viabilisés reste à 67% de celle des terrains viabilisés.
- d) diminution de 15% des coûts et avantages.

A Tétouan, le taux de rentabilité économique chuterait en-dessous de 9% uniquement dans la zone de sites viabilisés, soit la limite inférieure du coût social réel du capital pour ce type de programme urbain. Le troisième scénario qui réduit la croissance de la valeur de la propriété, est problématique pour le programme de l'ANHI : Taza et Larache continuent à produire un taux de rendement réel de

près de 8%, mais le groupe de la phase I de l'ANHI a de moins bons résultats, 7,65%.

Tous les projets présente une remarquable résistance aux changements de coûts. A l'évidence, la pénurie d'infrastructure constitue une contrainte critique de la croissance économique. La performance de toutes les activités de projet est notablement plus sensible aux changements d'appréciation des valeurs de la propriété qu'aux changements de coûts. Ce serait le cas si le rythme d'aménagement des projets de l'ANHI est plus lent que prévu, dans le cas de retards supplémentaires d'exécution des travaux publics à Tétouan. En particulier, la performance de la ZAC serait amoindrie par la perte de terrains en raison d'implantations sauvages.

Le scénario final a étudié si une exécution retardée, en raison de réductions budgétaires, nuirait à la performance économique des projets. L'on présume que des réductions de coûts de 10 à 15% et un retard d'achèvement de projet de 3 à 4 ans entraîneraient une réduction des avantages de 15%. Les résultats indiquent clairement l'incidence négative d'un financement inadéquat ou retardé. Cette issue dépend d'un facteur critique : l'absence d'infrastructure constitue une contrainte à l'encontre de la croissance et de la formation de revenus. Tout élément retardant ou entravant l'élimination de cette contrainte réduira les avantages économiques nets du programme.

Les figures suivantes récapitulent les résultats de l'analyse économique.

Figure 6-6a Economic Indicators - ANHI

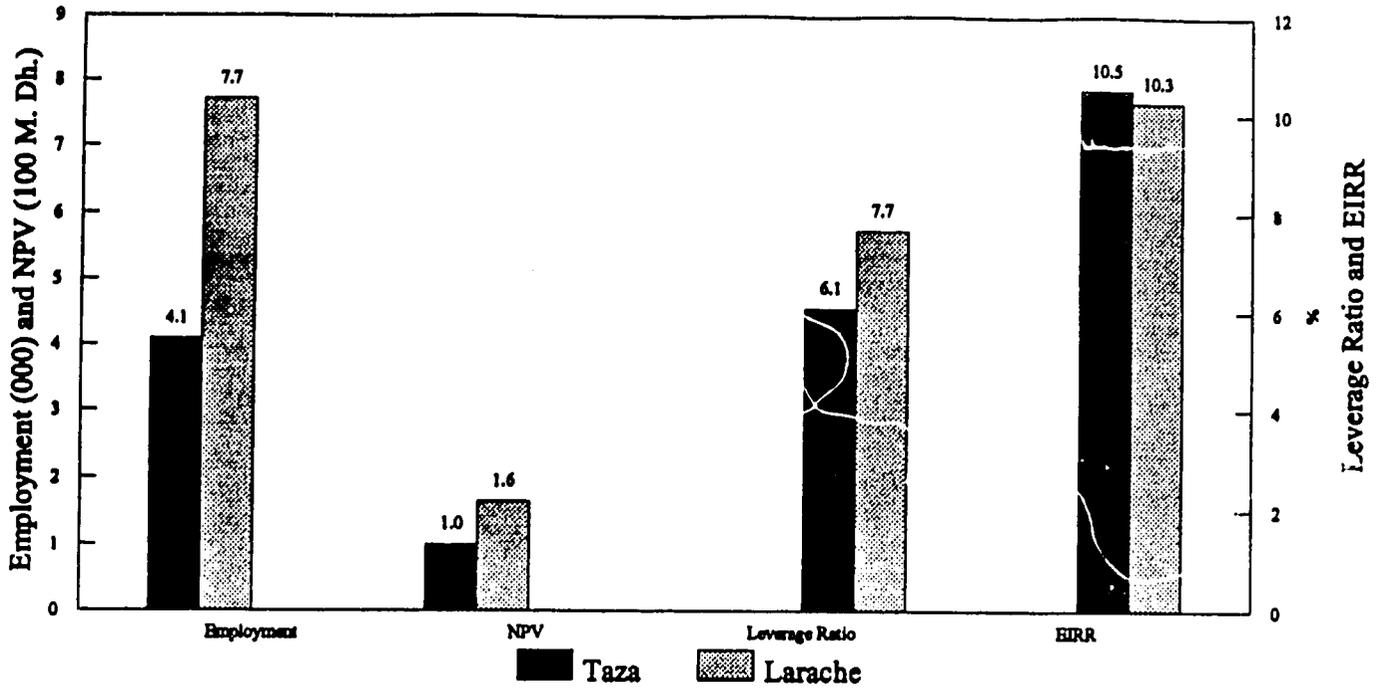


Figure 6-6b Employment - ANHI

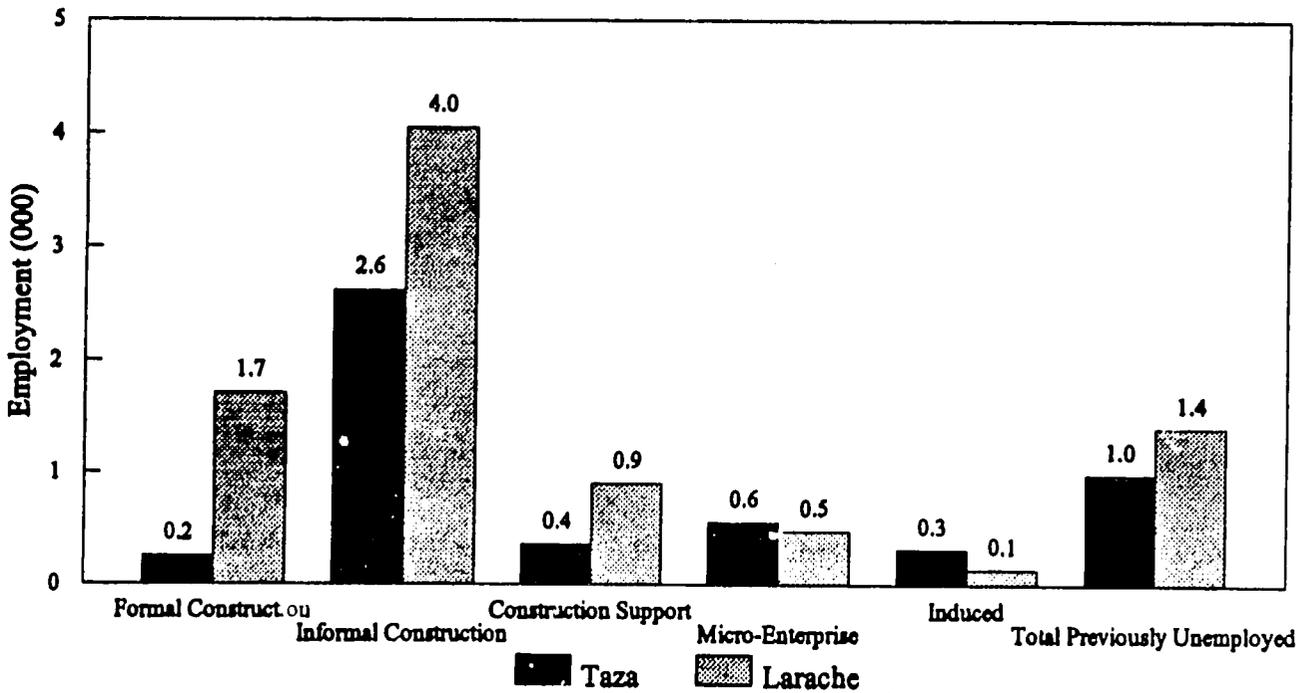


Figure 6-6a Indicateurs économiques : ANHI

Emploi (000) et VAN (100 M Dh)

Ratio de levier et TRE

Emploi	VAN	Ratio de levier	TRE
--------	-----	-----------------	-----

Figure 6-6b Emploi : ANHI

Emploi

Bâtiment formel
Soutien bâtiment
Induit

Bâtiment informel
Micro-entreprise
Total chômeurs préalables

9/9/2

Figure 6-7a Economic Indicators - Tetouan

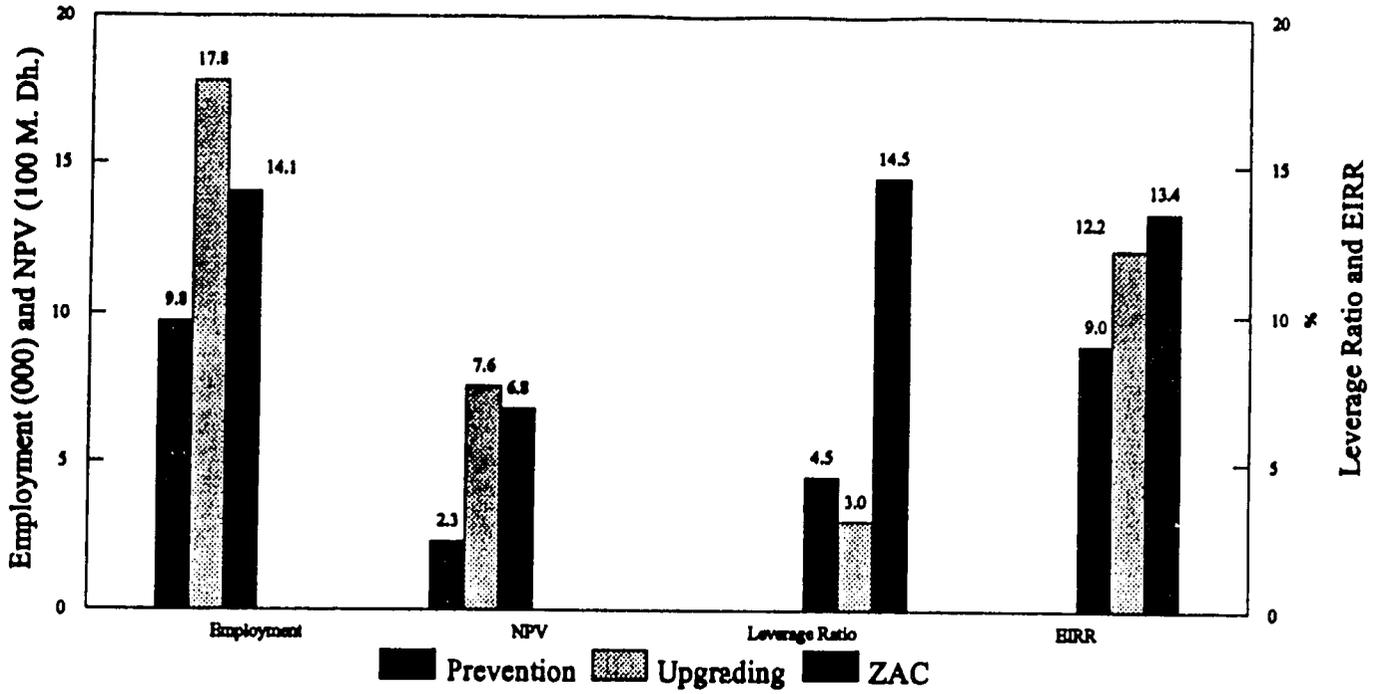


Figure 6-7b Employment - Tetouan

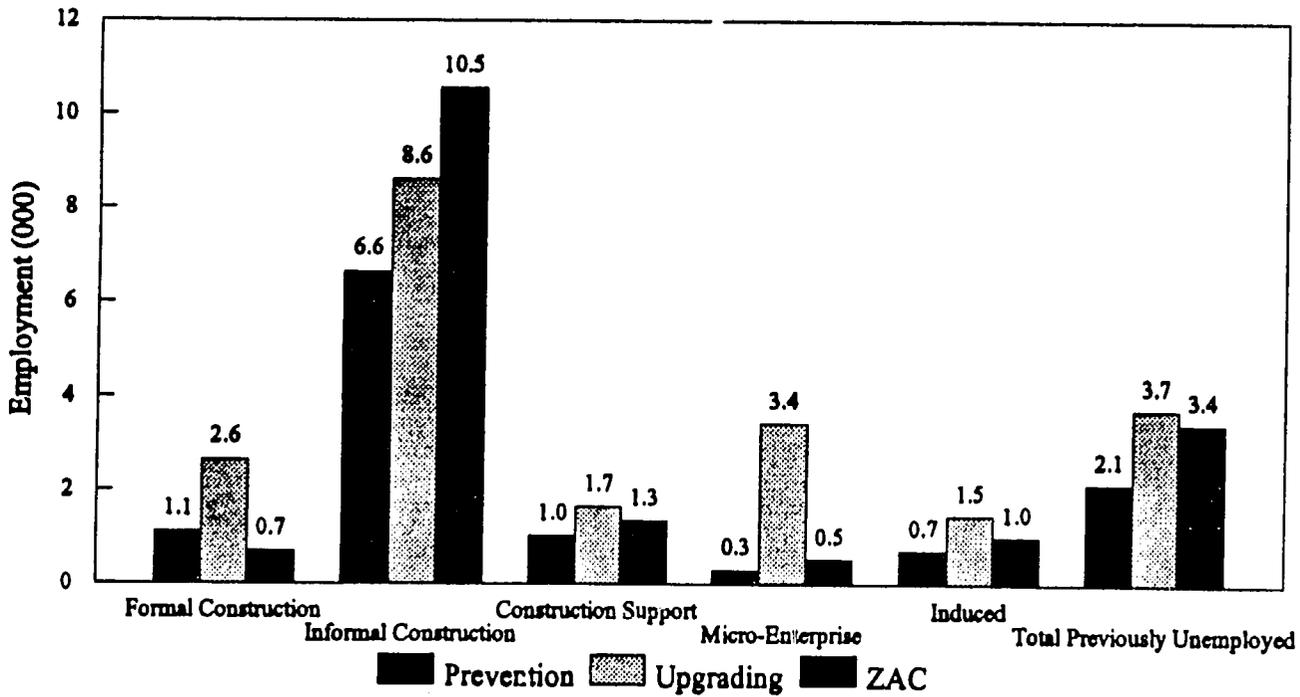


Figure 6-7a Indicateurs économiques : Tétouan

Emploi (000) et VAN (100 M Dh)

Ratio de levier et TRE

Emploi VAN Ratio de levier TRE

Prévention Modernisation ZAC

Figure 6-7b Emploi : Tétouan

Emploi (000)

Bâtiment formel
Soutien bâtiment
Induit

Bâtiment informel
Micro-entreprise
Total chômeurs préalables

Prévention Modernisation ZAC

100a

Figure 6-8a Sensitivity Analysis (NPV) - ANHI

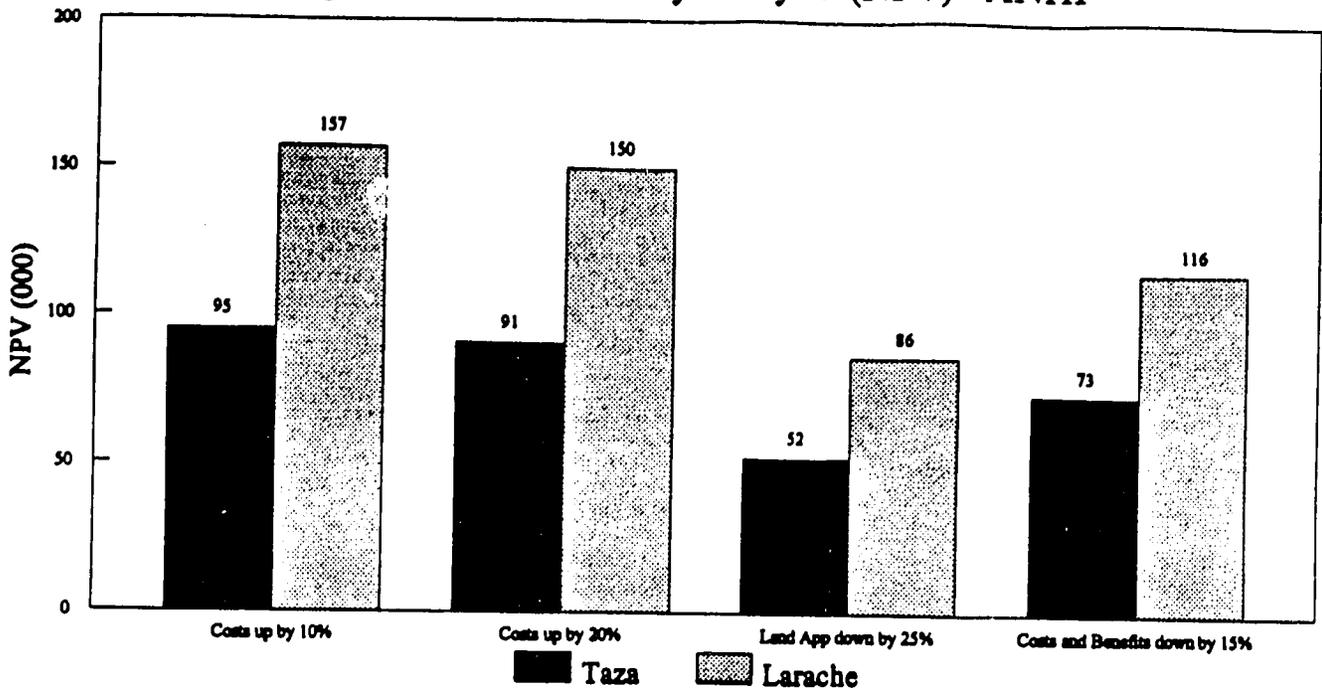


Figure 6-8b Sensitivity Analysis (EIRR)- ANHI

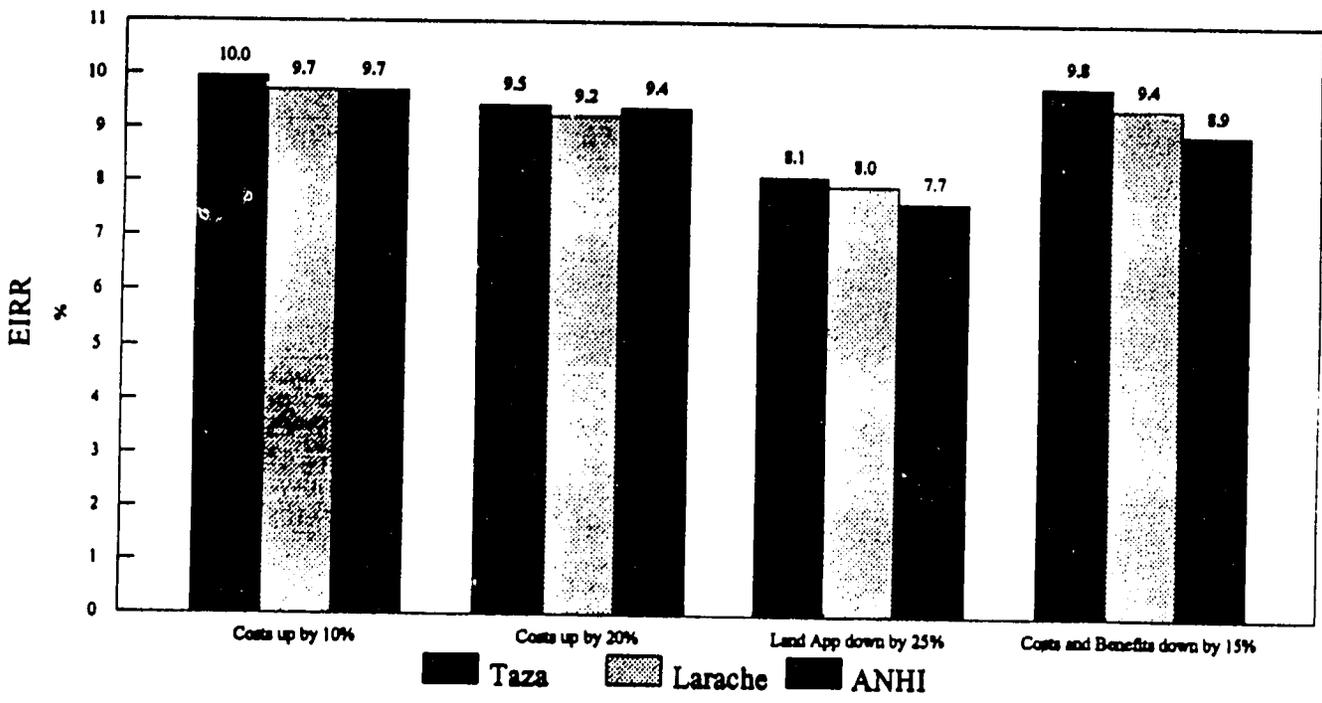


Figure 6-8a Analyse de sensibilité (VAN) : ANHI

VAN (000)

Augmentation des coûts de 10%
Augmentation des coûts de 20%
Baisse de 25% de l'appréciation foncière
Baisse de 15% des coûts et avantages

Figure 6-8b Analyse de sensibilité (TRE) : ANHI

TRE

Augmentation des coûts de 10%
Augmentation des coûts de 20%
Baisse de 25% de l'appréciation foncière
Baisse de 15% des coûts et avantages

100

Figure 6-9a Sensitivity Analysis (NPV) - Tetouan

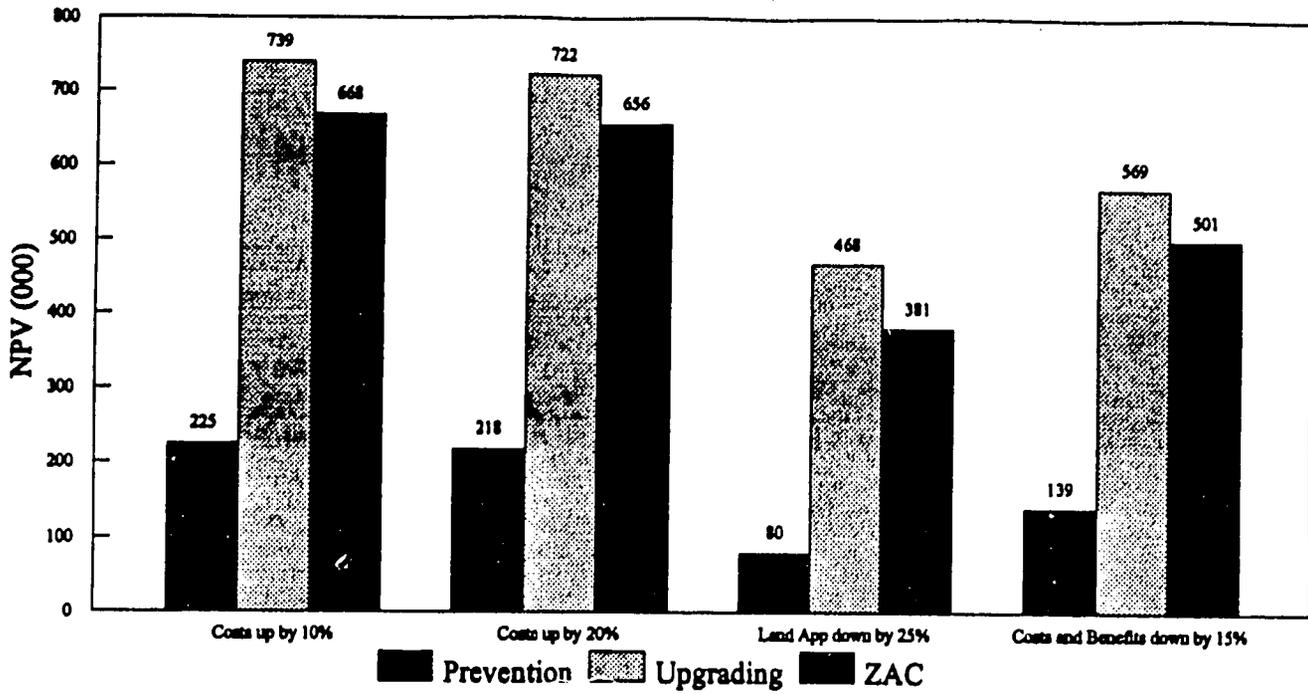


Figure 6-9b Sensitivity Analysis (EIRR)- Tetouan

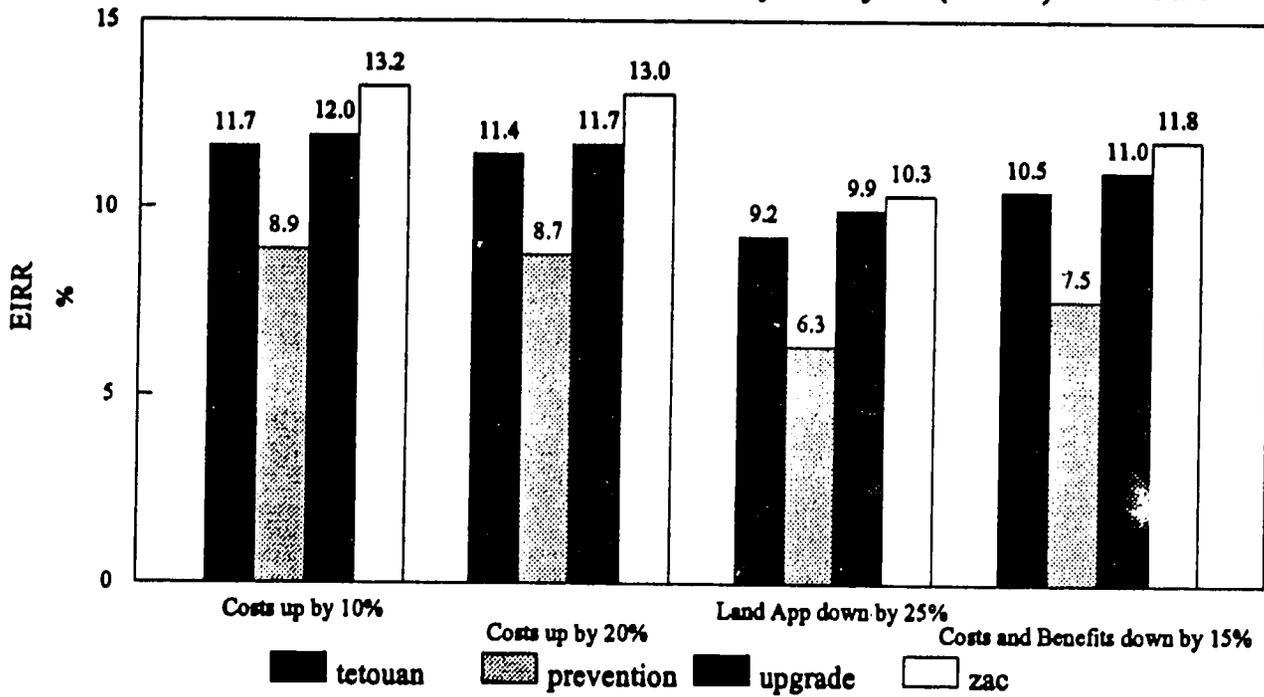


Figure 6-9a Analyse de sensibilité (VAN) : Tétouan

VAN (000)

Augmentation des coûts de 10%
Augmentation des coûts de 20%
Baisse de 25% de l'appréciation foncière
Baisse de 15% des coûts et avantages

Prévention Modernisation ZAC

Figure 6-9b Analyse de sensibilité (TRE) : Tétouan

TRE

Augmentation des coûts de 10%
Augmentation des coûts de 20%
Baisse de 25% de l'appréciation foncière
Baisse de 15% des coûts et avantages

Tétouan Prévention Modernisation ZAC

7.0 CONTRAINTES A LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

7.1 Problèmes fonciers

7.1.1 Acquisition des terrains et transfert des titres de propriété

Les transactions foncières, le transfert et l'enregistrement des titres de propriété se compliquent de par la coexistence de systèmes parallèles d'occupation légale de la propriété privée permettant l'enregistrement officiel des titres de propriété, ainsi que la détention et le transfert coutumiers de droits de propriété par contrat privé. La fragmentation de la propriété, la diversité des accords d'occupation conjointe et les distinctions entre "propriété" et "possession" créent un système complexe de droits primaires et subsidiaires.

Il existe pas moins de 10 catégories différentes de terrains de propriété publique, régies par différentes réglementations et gérées par trois ministères : Finances, Intérieur, Agriculture et Réforme agraire. Les terrains domaniaux (Etatiques, provinciaux et communaux) représentent 20% des réserves domaniales et constituent une réserve en cours d'épuisement rapide. Le statut particulier des terrains collectifs et de Guich, sous la tutelle du MOI, et la nature particulière des actifs de Habous, aggravent les procédures pesantes de transferts fonciers entre organismes publics.

Ces derniers sont en mesure de lancer des projets par l'intermédiaire de décrets spéciaux autorisant l'acquisition temporaire de biens, permettant à l'organisme de s'appuyer sur la largeur d'emprise publique, précisée dans les plans du projet, pendant le déroulement des procédures d'acquisition foncière et d'aval du plan. Les projets urbains doivent être avalisés par le Département d'urbanisme du MOI et approuvés par le municipalité qui reprendra la projet lors de son parachèvement.

7.1.2 Régularisation foncière

Les structures complexes de régime foncier et des procédures de régularisation pesantes ont entravé la progression notable des enregistrements de titres de propriété à Dersa-Semsa. Un certain nombre d'ambiguïtés entourent les titres non enregistrés, qui peuvent être légaux s'ils sont notariés et certifiés conformes par témoins, sans toutefois être reconnus par les institutions de crédit. Les droits de propriété foncière, de construction de logements, de location d'installations, de participation à des partenariats coopératifs et d'accords locatifs et de toute utilisation ou transfert de propriété ne sont pas touchés, dans l'ensemble, par la régularisation des titres de propriété. L'enregistrement protège le détenteur de toute remise en question de ses droits au tribunal, mais le soumet également à taxation.

Cette sécurité supplémentaire devrait se refléter dans une augmentation des prix mobiliers et immobiliers.

Les résidents de Dersa et Semsas ne se considèrent pas être des "bidonvillois". L'écart des revenus que l'on trouve dans les implantations et la qualité des bâtiments soutiennent ce point de vue, et constituent des caractéristiques socialement souhaitables. Les résidents n'estiment pas que leur situation soit précaire. Au contraire, ils considèrent que leurs droits fonciers sont sûrs, avec ou sans enregistrement des titres de propriété. En dehors d'une acquisition pure et simple en vertu de domaine éminent et de revente aux bénéficiaires, la régularisation foncière constitue un processus complexe, difficile et long. Les retards importants peuvent nuire aux éléments de programme dépendant de la régularisation foncière.

La Conservation foncière (DCFTT), sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et de la réforme agraire, constitue le seul organisme autorisé par la loi à faire le relevé des propriétés, à identifier les propriétaires et à établir des registres. Le rôle de la municipalité, à l'heure actuelle, se limite à demander à la DCFTT d'accélérer les procédures et d'offrir son assistance pour établir la liste des propriétés et identifier les propriétaires. Les questions de responsabilité civile ont, jusque là, empêché la DCFTT d'accepter toute aide extérieure ou de rationaliser ses longues procédures d'enquête.

Une fois que les registres indiquant les propriétaires et décrivant les propriétés de Dersa-Semsa et la ZAC seront établis, le recouvrement des coûts devrait, en théorie, se dérouler sans obstacle. La perception directe par l'organisme chargé des travaux devrait éviter les obstacles à l'encontre du processus, mais elle dépendra de la volonté politique des autorités municipales de poursuivre les contrevenants et d'appliquer les pénalités. La perception des taxes immobilière connaît une situation analogue.

7.2 Recouvrement des coûts

7.2.1 Situation actuelle

Par contraste par rapport à sa démarche novatrice en matière de gestion de projet, la stratégie de recouvrement des coûts du programme de Tétouan a suivi la structure conventionnelle d'expériences de modernisation antérieures, en dépit de leurs résultats déplorables. Le recouvrement de l'investissement reposait sur l'évaluation des charges de propriété foncière. Les propriétaires sont responsables du paiement de ces charges, mais ils peuvent répercuter ce passif sur leurs locataires.

Selon les autorités, les charges de modernisation des zones sont analogues aux charges de lot des sites et des services de projets, alors que les bénéficiaires ont un tout autre point de vue. Dans

les nouvelles subdivisions, l'on s'attend à ce que les prix fonciers absorbent les coûts d'amélioration de site, comme c'est le cas des projets de l'ANHI. Les bénéficiaires, désireux de devenir propriétaires fonciers, donc détenteurs de l'actif le plus recherché, sont disposés à payer les charges et à pousser au plus loin leur accessibilité afin de détenir un titre de propriété d'une parcelle de terrain, dégagée de tout passif. Dans les implantations informelles existantes comme celles de Dersa, où certains habitants peuvent être considérés être ces squatters, du point de vue légal, puisqu'ils se sont installés sur les segments du site dont la propriété revient à la municipalité ou à l'Etat, les résidents effectuent la différence entre l'occupation des sols qu'ils ont déjà acquis en les achetant à un propriétaire privé ou par prescription, et les charges de services d'infrastructure fournis par le programme de modernisation. Le fait de relier la régularisation foncière et l'évaluation fiscale complique la question et le processus de recouvrement.

Les bénéficiaires des projets de l'ANHI doivent déposer des arrhes de 40% et effectuer deux paiements à tempérament de 30% chacun, payable à l'organisme pendant la construction des améliorations de site. A la suite du paiement intégral, les bénéficiaires reçoivent un certificat administratif de l'ANHI leur permettant de commencer les travaux de construction, pendant que les travaux publics sont en cours d'achèvement. Lorsque la subdivision est dûment enregistrée, ils reçoivent un contrat de vente, leur donnant le titre de propriété du lot.

Dans les zones de modernisation, l'évaluation des charges se fait lors de l'achèvement des procédures de régularisation déterminant l'emplacement, les dimensions, le droit de façade, l'accès et autres caractéristiques pertinentes de chaque lot soumis à évaluation des charges de recouvrement des coûts et d'évaluation fiscale immobilière. La remise d'un titre de propriété dégagé de tout passif dépend du paiement des charges. L'inaptitude à lancer un recouvrement des coûts au moment de la prestation de service sape le concept. Il est difficile d'amener les bénéficiaires à payer un service dont ils ont joui, gratuitement, pendant des années. Après un laps de temps de 5 ans, le rapport entre les charges et les avantages devient de plus en plus ténu. Plusieurs options de recouvrement des coûts dans les zones de modernisation de Tétouan sont en cours d'étude.

Les ménages interrogés en décembre 1991 déplorent les coûts élevés des charges et la brèche qu'ils entraîneront dans leur budget. Selon les doléances de résidents mécontents, ils n'ont pas été consultés pour savoir s'ils étaient disposés à payer les services fournis. Ils déplorent la largeur des routes véhiculaires, la pénurie des transports publics, l'inadéquation de l'éclairage des rues et l'insuffisance du nombre de commissariats de police. La majorité (80%) des griefs des résidents portent sur la paiement obligatoire d'un service qu'ils ne souhaiteraient qu'à un moindre

prix, ou dont ils estiment pouvoir se passer, comme le tout-à-l'égout, puisqu'ils ont déjà investi dans des fosses et/ou des réservoirs septiques. Ils ne comprennent pas clairement les conséquences écologiques pour la collectivité, ou la municipalité, de l'absence d'un système d'assainissement. Toutefois, seuls 10% protestent à la perspective d'une dette trop importante pour leurs finances.

Comme les enquêtes l'indiquent, les propriétaires jouissent déjà des avantages du programme, sous forme de revenus supplémentaires. Ils réinsèrent ces recettes dans des investissements, des nouveaux bâtiments, des rénovations, des améliorations de résidence et des micro-entreprises. Les obligations actuelles menacent souvent de dépasser leurs capacités de paiement. Les ménages sont, de fait, peu disposés à effectuer des paiements supplémentaires à l'heure actuelle. Alors que le projet a enfin pris son essor, les particuliers sont plus disposés à payer des avantages tangibles tirés des services infrastructurels. Un programme de qualité d'information et d'éducation pourrait motiver un public soucieux de ses responsabilités civiques à remplir ses obligations.

La municipalité de Tétouan, l'ANHI et l'USAID ne partagent pas les mêmes points de vue quant au but et aux mécanismes de recouvrement des coûts. Du point de vue de la municipalité, le recouvrement est nécessaire pour rembourser le prêt de HG, par le FEC. Il n'existe, à son sens, aucune raison impérative pour lancer un processus, politiquement sensible, avant que l'infrastructure ne soit réellement en place. Les avantages des services pourraient amener les particuliers à payer et rendraient l'exécution plus faisable. Pour l'ANHI, le recouvrement des coûts fait partie intégrante du financement de projet et il conviendrait de le mettre en oeuvre sur la base des estimations de coûts finales. L'USAID insiste sur le recouvrement des coûts en qualité de condition liminaire pour une gestion financière saine et en qualité de garantie de la reproductibilité du programme.

Les doléances et la réticence marquée quant au respect des obligations exercent une certaine pression sur les autorités municipales afin de revoir la question. Le conseil municipal est particulièrement sensible aux répercussions politiques d'une taxation touchant principalement une population économiquement faible. Il hésite à appliquer une perception obligatoire ou à demander une résolution susceptible de compromettre l'achèvement, couronné de succès, du projet par la municipalité ou de réduire à néant un capital politique en une année électorale. Les autorités locales rejettent sur les retards d'enregistrement de titre de propriété l'incapacité de recouvrer les coûts selon les prévisions. Quelques autres obstacles cités : récession, licenciement des travailleurs émigrés, et perte d'envois de fonds, imposant des difficultés aux ménages de la zone du projet. Toutefois, l'on ne peut passer sous silence les incidences financières de retards supplémentaires de lancement du recouvrement des coûts. Il convient

de préciser les coûts supplémentaires, de comprendre intégralement leurs conséquences et de prendre des mesures de rectification nécessaires. La vulnérabilité du plan de recouvrement des coûts face à l'escalade des coûts du projet et à l'accumulation des charges de financement découlant de décalages de programmation de travaux publics et de retards de perception, pourraient mettre en danger la performance financière du projet.

A la suite de l'achèvement des enquêtes de base et des études préparatoires de 1986-87, les estimations de coûts de la modernisation de l'infrastructure de Dersa-Semsa ont été parachevées en 1988. Les difficultés techniques et les retards bureaucratiques ont contraint à des révisions successives à la hausse des coûts du programme. En décembre 1991, les coûts estimatifs avaient dépassé de 22% leurs niveaux de 1988. Le cash flow peut être équilibré uniquement en acceptant un déficit non recouvrable de 30.000.000 Dh, que la municipalité devra assurer grâce à des sources de recettes de remplacement ou en posant des hypothèses irréalistes concernant les charge pouvant réellement être perçues des bénéficiaires, au-delà du montant décidé sur la base des estimations de 1988, et annoncé aux résidents à l'époque. Selon les dernières estimations de coûts, l'on facturera aux propriétaires de Dersa-Semsa près de 30.000 Dh par lot, une somme presque égale aux revenus annuels déclarés d'un ménage moyen, et représentant une épargne de 5 ans ou plus. S'ils disposent d'une telle somme, ils seront sans doute plus enclins à l'investir dans l'achat d'une autre parcelle de terrain.

7.3 Taxation immobilière et croissance des recettes municipales

La Direction générale des impôts (DGI) établit la masse fiscale, le calcul des valeurs imposables, envoie les facturations et perçoit les impôts, sous la tutelle du MOF, par le truchement du Service des impôts directs et redevances. Les revenus des impôts immobiliers affectés aux financement local sont crédités au compte de la collectivité locale concernée.

Trois facteurs contribuent à affaiblir le rendement des impôts immobiliers :

- la médiocrité des registres de cadastre et des estimations obsolètes découlant de l'écart entre le rythme de l'urbanisation et celui des enregistrements.
- l'aménagement non structuré de la périphérie urbaine, où des subdivisions formelles, partiellement viabilisées, en attente d'enregistrement des parcelles sont entourées d'implantations informelles en expansion qui doivent être régularisées et viabilisées avant de pouvoir être soumises à une fiscalité.
- Quote-part sur la base des évaluations locatives ne prenant pas en compte la valeur foncière intégrale.

Le transfert de la taxe urbaine, la taxe de propriété ordinaire, au niveau central limite la portée des recettes des taxes immobilières locales à une taxe d'édilité, soit une taxe imposée sur les nouveaux bâtiments exonérés de la taxe urbaine pendant 5 ans.

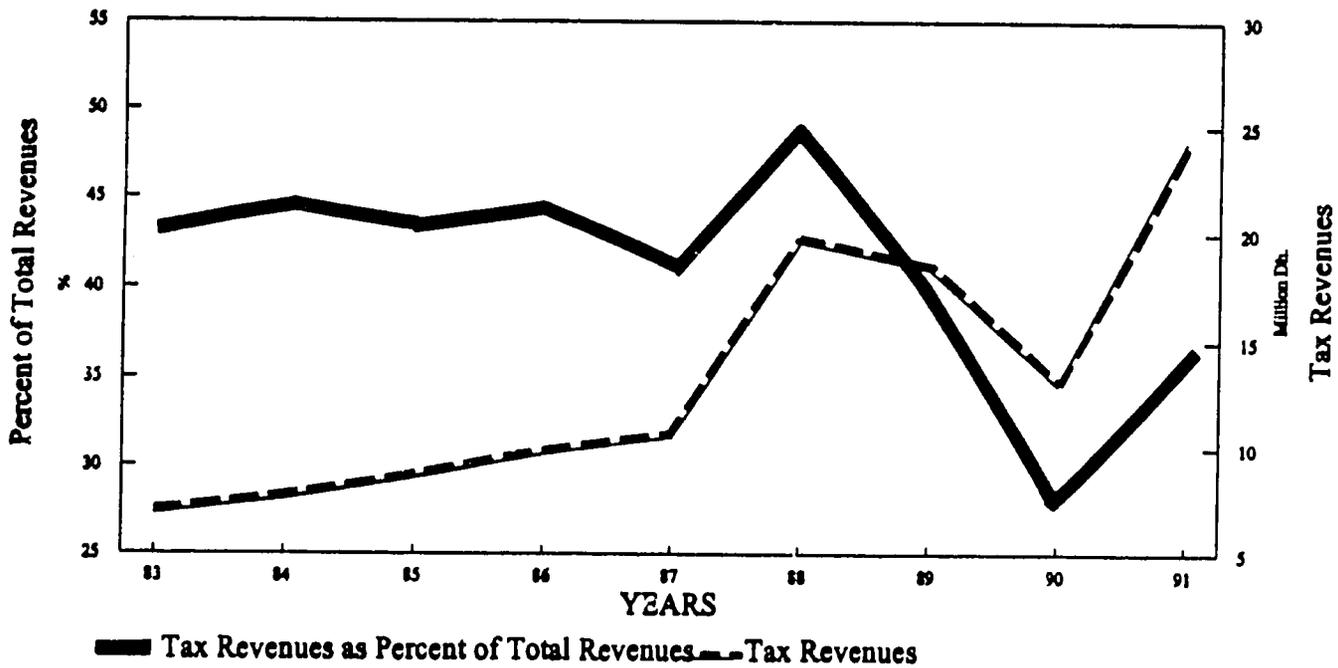
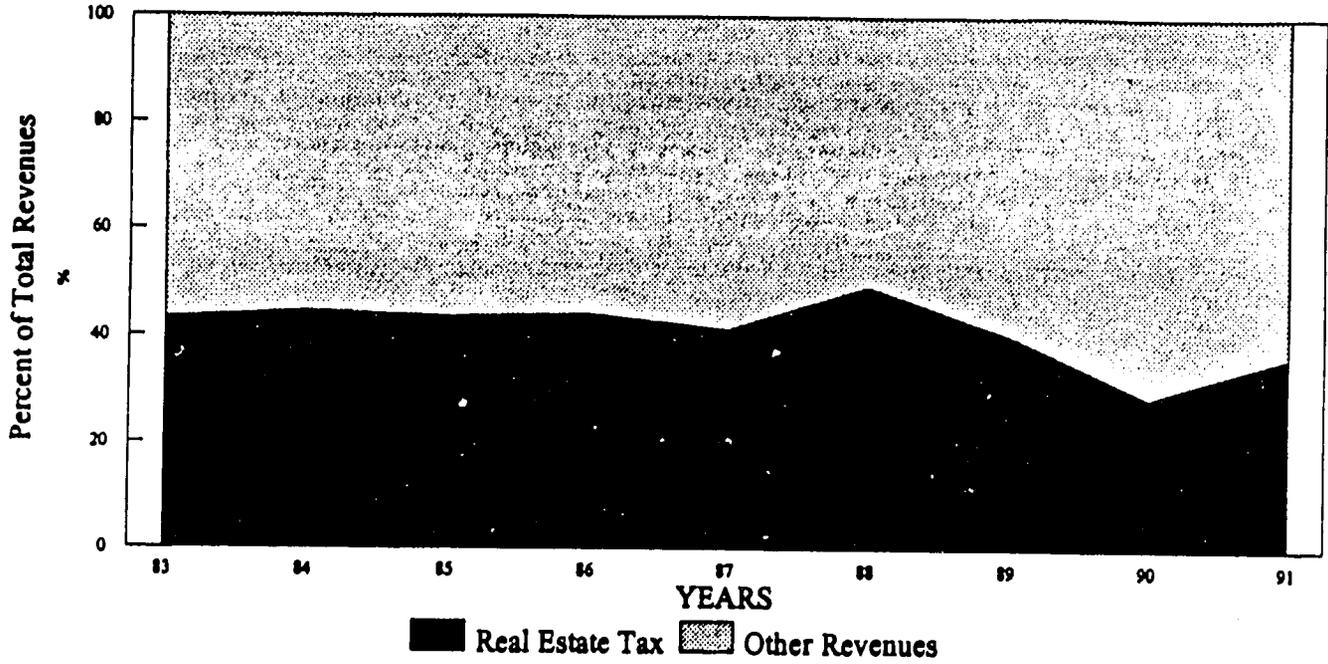
Pour rehausser l'auto-suffisance, le programme a visé à élargir l'assiette fiscale de la municipalité et sa capacité de formation de recettes en introduisant une nouvelle technologie SIG et une assistance technique. Les recettes des taxes immobilières sont passées de 9.700.000 Dh en 1986, à 24.300.000 en 1991 (indiquées à la figure 7-1). Les chiffres détaillés des recettes et des dépenses des budgets d'investissement et d'exploitation depuis 3 ans sont indiqués aux tableaux 7-1 et 7-2. Entre 1989 et 1991, les recettes locales de la taxe urbaine ont chuté de 70% en raison du transfert de cette dernière au niveau central. Cette chute a été partiellement compensée par une augmentation de 14% des recettes de la taxe d'édilité, ainsi les recettes totales de la taxation immobilière n'ont chuté que de 15%. Le renforcement des capacités techniques et gestionnelles de la municipalité, et l'informatisation des bases de données contribueront au développement des ressources fiscales locales.

Le programme de Tétouan mettra finalement en oeuvre des registres de cadastre indiquant les limites, la propriété des lots, et modernisera les évaluations de propriété sur lesquelles se fonde l'imposition. Les autorités centrales et locales pourront alors percevoir les recettes fiscales si elles sont à même, et disposées, à mettre en oeuvre leur perception. La fraude fiscale généralisée indique un laxisme d'application. La tolérance face à la fraude, pour des raisons politiques, va à l'encontre des efforts d'affermissement des finances municipales par l'expansion de l'assiette fiscale.

7.3.1 Taxation et entretien de l'infrastructure

En théorie, le rendement des impôts immobiliers devrait couvrir l'entretien des rues, des caniveaux et des ruelles dont la municipalité est responsable. Une inquiétude des responsables officiels locaux : à moins de s'assurer de fonds suffisants pour l'entretien de l'infrastructure municipale, une carence d'entretien mènera à une obsolescence prématurée de l'infrastructure urbaine, tout en nuisant aux avantages des investissements publics en la matière.

Figure 7-1 Distribution and Evolution of Tax Revenues in Tetouan



Source: Tetouan Municipality

Figure 7-1 Distribution et évolution des recettes fiscales à Tétouan

Pourcentage des recettes totales

ANNEES

Taxe immobilière

Autres recettes

Pourcentage des recettes totales

Millions de Dh

Recettes fiscales

ANNEES

Recettes fiscales en tant que pourcentage des recettes totales

Recettes totales

Source : municipalité de Tétouan

En l'absence de sources complémentaires, la qualité de l'entretien pouvant être financée à partir du produit ne suffit pas à assurer l'entretien de nouveaux actifs, en particulier dans une zone de coûts élevés comme Dersa, ce qui soulève la question de la pérennité de ces actifs onéreux et de celle des avantages de la modernisation. La question d'entretien de l'infrastructure de Dersa-Semsa doit être abordée profondément. Le morcellement de la propriété, l'étroitesse des ruelles, l'escarpement des pentes et le caractère rocailleux des terrains entraînent des coûts d'entretien environ deux fois aussi élevés que ceux de la moyenne municipale. Ces coûts doivent être pris en compte dans le budget municipal. Le chiffre d'affaires de la taxe de patente sur les établissements commerciaux, au niveau central et local, apportera une contribution non négligeable aux recettes municipales qui, alliée aux taxes commerciales, pourra être sollicitée pour l'entretien de l'infrastructure soutenant le développement des activités commerciales.

Le renforcement des capacités institutionnelles locales constitue la meilleure garantie pour assurer un suivi et un entretien adéquats de l'infrastructure physique mise en place par le programme, ainsi que la pérennité et la performance de ces actifs.

110

TABLE 7-1

TETOUAN OPERATING BUDGET
(in million Dh.)

BUDGET ITEM	1989	1990	1991 (est.)
I. REVENUES			
Property Tax ("Tax Urbaine")	7.9	5.5	2.4
Local Property Tax "Edilite"	10.7	6.7	12.2
• Other Real Estate Taxes	.74	1.0	1.8
Municipal Service Fees	.94	1.2	.85
Market Tax	6.9	8.5	7.2
• Other Taxes	4.5	6.3	5.2
Rentals - Residential Property	.31	.31	.32
Rentals - Commercial Property	1.1	1.3	1.1
• Other Revenue	4.4	3.5	3.3
Miscellaneous Receipts	.52	.65	.46
Central Government Transfer	7.6	7.8	7.9
Tax on Commercial Establishments	.13	.78	6.4
TOTAL REVENUES	45.6	43.6	52.8
Uncollected Revenues	28.6	37.4	--
II. EXPENDITURES			
Wages and Salaries	14.5	18.8	21.1
Operating Expenditures	8.7	9.8	12.0
Block Grant	.02	.02	.02
Miscellaneous Expenditures	.27	.39	.62
Debt Amortization			
• F.E.C.	10.2	12.3	16.9
• Other	2.3	2.3	2.3
Surplus Transferred to Capital Budget	9.7	--	--
TOTAL EXPENDITURES	45.6	43.6	52.8

Source: DGCL

TABLEAU 7-1
BUDGET DE FONCTIONNEMENT
(millions de Dh)

POSTE BUDGETAIRE

I. RECETTES

Taxe immobilière (taxe urbaine)
Taxe immobilière locale (taxe édilité)

- Autres taxes immobilières

Redevances de services municipaux
Taxe commerciale

- Autres taxes

Loyer : propriété résidentielle
Loyer : propriété commerciale

- Autres recettes

Produits divers
Transfert du Trésor central
Taxe sur les établissements commerciaux
Recettes totales
Recettes non perçues

II. DEPENSES

Salaires et traitements
Dépenses d'exploitation
Don global
Dépenses diverses
Amortissement de la dette

- FEC
- Autre

Excédent transféré au budget d'investissement

DEPENSES : TOTAL

11/2

TABLE 7-2
TETOUAN CAPITAL BUDGET
(in Million Dh)

BUDGET ITEM	1989	1990
I. REVENUES		
Credits (carry over)	22.4	21.4
Surplus from Operating Budget	9.7	--
Surplus from Previous Years	4.3	7.1
Property Sales		
• Buildings	.3	.06
• Land	--	--
Infrastructure Fees/House Connections		
• Sewerage	.005	--
• Roads	.003	--
• Sidewalks	.03	--
• Water	--	--
Matching Funds	1.2	--
Borrowing		
• F.E.C.	10.5	9.2
• Other	9.8	--
Grants	5.0	8.0
TOTAL REVENUES	63.1	45.7
Uncollected Revenues	4.6	6.7
II. EXPENDITURES		
Writedown of Deficits	--	--
Purchase of Materials, Supplies and Equipment	2.0	3.0
Public Works		
• Roads	13.2	16.5
• Sewerage	--	.08
• Electricity	1.2	2.7
• Water	--	--
• Other	.2	1.1
• Buildings	2.9	.7
Real Estate Acquisition	.07	--
Other Investment Expenditures	15.3	.8
TOTAL EXPENDITURES	34.7	24.8

Source: DGCL

TABLEAU 7-2
BUDGET D'INVESTISSEMENTS DE TETOUAN

POSTE BUDGETAIRE

I. RECETTES

Crédits (reportés)

Excédent du budget d'exploitation

Excédents des années précédentes

Ventes des biens

 Bâtiments

 Terrains

Redevances d'infrastructure/raccordements

 Assainissement

 Chaussées

 Trottoirs

 Eau

Fonds de contrepartie

Emprunts

 •FEC

 • Autres

Dons

RECETTES TOTALES

Recettes non perçues

II. DEPENSES

Amortissement dégressif de déficits

Achat de matériaux, de fournitures et d'équipement

Travaux publics

 Routes

 Assainissement

 Electricité

 Eau

 Autre

 Bâtiments

Achats immobiliers

Autres dépenses d'investissement

DEPENSES TOTALES

Source : DGCL

8.0 ACTIVITES DE PROGRAMME EN COURS ET FUTURES : RECOMMANDATIONS

Les recommandations présentées dans cette section sont principalement tirées de l'étude fouillée des programmes en cours d'habitat urbain de l'USAID et de l'évaluation de leur incidence institutionnelle et de leur performance économique. L'on y a également intégré les suggestions et les propositions avancées par les représentants officiels interrogés, et pertinentes quant aux objectifs de l'étude.

8.1 Questions ayant trait à l'exécution des activités en cours

En s'appuyant sur leurs accomplissements considérables en date, les programmes doivent surmonter les nouvelles gageures auxquelles il faudra faire face dans les 4 à 5 années prochaines (1992-1997). A Tétouan, les défis actuels découlent de plusieurs éléments : les coûts élevés de viabilisation de Dersa, les difficultés rencontrées pour la régularisation du régime foncier, l'inaptitude de la municipalité de recouvrer intégralement les coûts de modernisation et les retards d'achèvement des améliorations hors site et de l'infrastructure de la ZAC. Quelques exemples de défis pour l'ANHI : augmenter la performance économique en dépit de l'augmentation des prix fonciers et de l'épuisement des réserves domaniales, trouver des crédits formels assortis de modalités convenant aux besoins spéciaux des promoteurs privés à petite échelle et des propriétaires individuels.

A Tétouan, il est important d'éviter tout retard supplémentaire d'apport infrastructurel prévu. Pour illustrer ce point, l'on a passé deux scénarios hypothétiques sur le modèle informatique, en présumant des retards respectivement de 3 et 6 ans, au-delà de la date actuelle prévue (1997) en ce qui concerne le parachèvement des travaux infrastructurels. Les résultats, présentés à la figure 8-1, soulignent la chute de performance économique due à l'érosion rapide des avantages de la ZAC. Le TRE chuterait de 11.85, niveau de base, à 11.43 et 11.40, respectivement. La chute marquée des avantages est encore plus frappante : d'une VAN de base de 1.667.000.000 Dh à 1.269.000.000 Dh, à 847.000.000 Dh seulement. L'analyse souligne également la vulnérabilité supplémentaire du programme face aux obstacles légaux entravant l'exécution du conception de la ZAC et les difficultés rencontrées en matière de régularisation du régime foncier. La performance du volet de modernisation présentée ici prend optimistement pour hypothèse la perception des charges de lots, selon les prévisions.

Il convient de clarifier les relations entre les questions administratives, financières et techniques de la gestion du programme. Le Conseil doit être plus au fait de l'incidence des décisions politiques sur la performance du programme, notamment en ce qui concerne leurs répercussions sur la ZAC et les zones de modernisation. De leur côté, les organismes techniques doivent apprendre à gérer les contacts avec les résidents des zones du

projet et à mobiliser leurs dynamiques pour soutenir la confiance populaire envers le programme, en dépit des retards.

En allant au-delà des activités actuelles, il conviendrait que le programme de Tétouan étudie sérieusement la proposition d'une zone pour petites entreprises présentée par la municipalité à la DGCL, puisqu'il faudra que la viabilisation de cette zone soit liée à la restructuration de l'infrastructure municipale et à son nouveau système d'assainissement.

114

Figure 8-1a Effect of Delay (NPV), Tetouan Sites

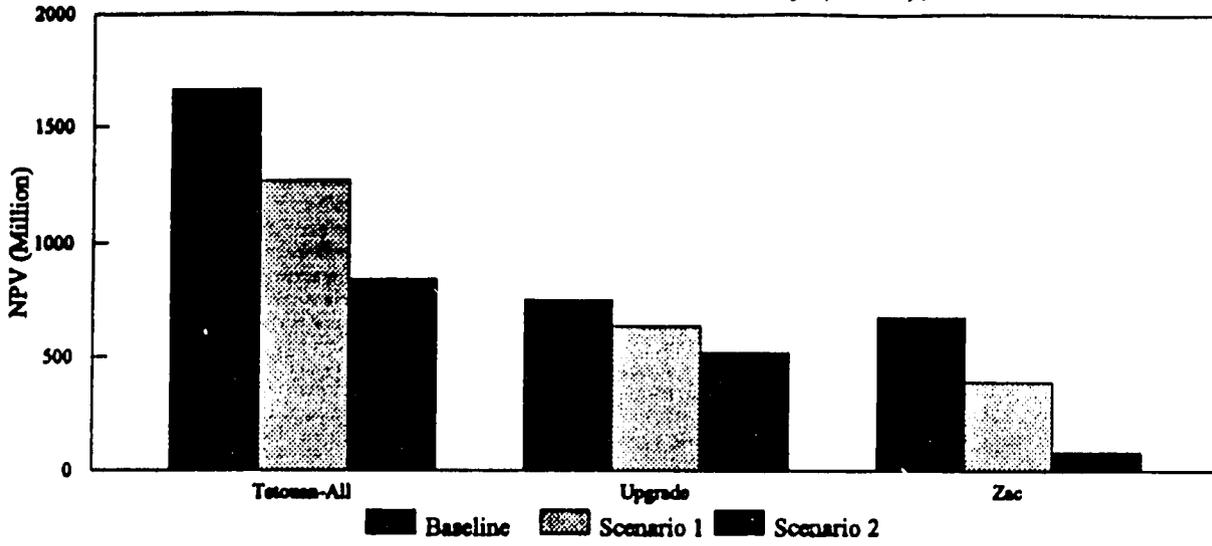


Figure 8-1b Effect of Delay (EIRR), Tetouan Sites

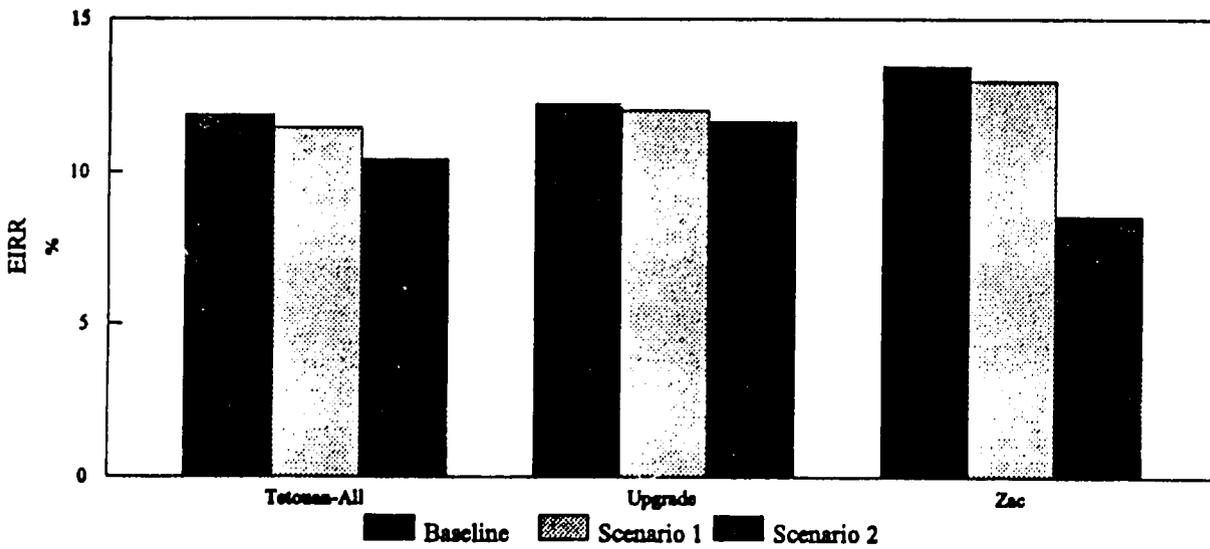


Figure 8-1a Incidence des retards (VAN) : sites de Tétouan

VAN (en millions)

Tétouan (intégral)

Modernisation

ZAC

Base

Scénario 1

Scénario 2

Figure 8-1b Incidence des retards (TRE) : sites de Tétouan

TRE

Tétouan (intégral)

Modernisation

ZAC

Base

Scénario 1

Scénario 2

Des activités de programme, soigneusement situées, peuvent devenir des mécanismes extrêmement utiles aux fins d'orienter la croissance urbaine et l'aménagement structurel. Les responsables officiels, à l'échelon central et local, sont enthousiasmés par le concept de la ZAC qu'ils considèrent être un nouveau mécanisme dynamique et souple, facile à adapter aux conditions locales. Ils se tournent vers la ZAC de Tétouan pour en tirer un modèle rationnel de partenariat public/privé en matière d'aménagement urbain. En cas de retards supplémentaires dans la mise en oeuvre du projet de loi d'aménagement urbain, il conviendrait que la municipalité demande l'établissement de sa ZAC par décret spécial. Au niveau conceptuel, la ZAC peut, potentiellement, constituer une contribution de long terme importante, réalisée par le programme.

Il conviendrait que l'ANHI accorde une haute priorité à une collaboration avec des organismes sûrs afin d'amender le cadre de réglementation, fauteur de contraintes à l'encontre de sa performance et d'affaiblissement du rendement des investissements publics d'infrastructure urbaine. Un élément particulier perpétue des structures de consommation foncière improductives et favorise l'érosion de la performance du projet : des normes d'aménagement foncier irréaliment élevées s'appliquant aux subdivisions visant les groupes aux revenus faibles et moyens.

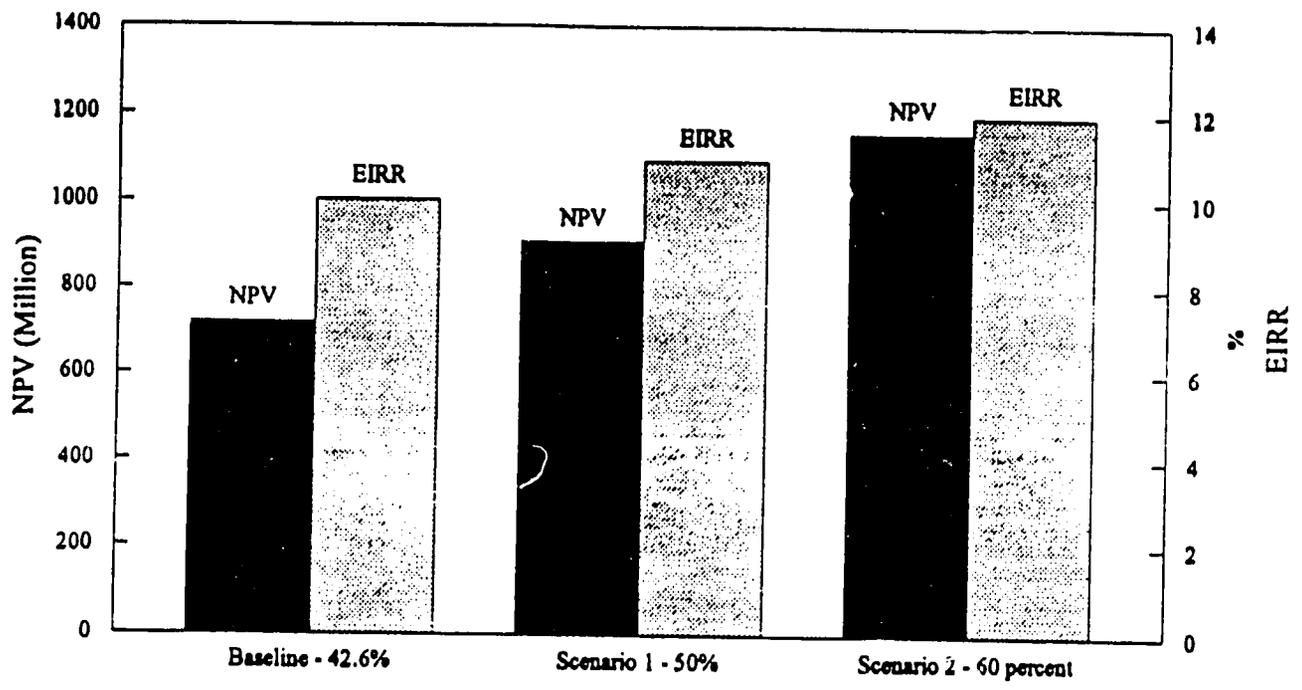
Pour illustrer ce point, l'on a passé deux scénarios hypothétiques sur le modèle informatique, en présumant l'augmentation des taux d'utilisation foncière des projets de l'ANHI, passant des 42% de base actuels à 50%, niveau stipulé dans le HG-003, et à 60%, cible raisonnable de lots fonciers abordables. Les résultats, présentés à la figure 8-2, soulignent l'amélioration importante des rendements qui en découleraient : le TRE augmenterait, passant du niveau de base de 10.02 à 10.91 et 11.93, respectivement, alors que la VAN passerait de 720.000.000 Dh, à 910.000.000 Dh à 1.150.000.000 Dh.

La pérennité d'une production et d'une remise accrues de lots de construction abordables repose sur la capacité d'augmenter l'efficience de l'utilisation foncière et des investissements infrastructurels. Il s'agit du principe sous-jacent des conditions du programme de HG-003, dont a convenu l'Etat. L'ANHI peut revendiquer, et très probablement recevoir, les modifications nécessaires pour remplir ces obligations. En s'appuyant sur cet effet de levier, il conviendrait que l'ANHI demande de tenter, à titre expérimental, de lever les restrictions d'implantation d'activités commerciales au rez-de-chaussée des zones d'habitat à faible coût. Un projet pilote démontrerait la validité des hypothèses et des conclusions des enquêtes de terrain, concernant la contribution éventuelle de normes souples d'aménagement foncier en faveur des segments démographiques les plus pauvres, en leur permettant de tirer parti des possibilités de compléter leurs revenus et de se développer grâce à une auto-suffisance.

Le projet de loi d'aménagement urbain, présenté au parlement en juillet 1991, constitue une étape importante dans l'établissement du cadre habilitant que l'USAID souhaite promouvoir. Etant donné qu'il prévoit la création de zones spéciales où les réglementations sont mieux adaptées aux caractéristiques de la zone et à son potentiel d'aménagement, aux besoins des populations ciblées et à leurs ressources financières, le projet de loi permettrait la généralisation de démarches novatrices et la reproduction des caractéristiques clef du projet pilote. De la même manière, il permettrait aux investissements publics d'infrastructure urbaine de remplir leur potentiel économique. Il conviendrait de ne pas sous-estimer l'importance des démarches souples pour l'aménagement foncier aux fins d'activités du secteur privé.

117a

Figure 8-2 **Effect of Changes on Land Utilization on NPV and EIRR, ANHI Phase 1**



Il est difficile de concevoir comment les propriétaires fonciers privés de la ZAC pourraient être amenés à respecter les réglementations officielles qui leur permettraient un coefficient d'utilisation foncière de 40%, alors que la norme prédominante aujourd'hui des implantations informelles se situe à 80%. En l'absence de normes plus réalistes, le secteur privé continuera un aménagement foncier informel, en dépit des conséquences écologiques néfastes de cette urbanisation empirique et sous-desservie.

Le programme de l'ANHI offre des possibilités exclusives de démonstration de démarches de substitution pouvant modeler une politique foncière future. Il conviendrait qu'en structurant de nouveaux projets, l'ANHI ne perde pas de vue les incidences d'orientation de long terme de ses activités.

8.2 Questions à étudier lors de la formulation d'activités futures

En ayant encouragé le conseil municipal élu de Tétouan à endosser ses responsabilités et à resserrer ses interventions sur l'infrastructure essentielle touchant le développement, l'habitat et l'environnement, le programme a réussi à fournir un modèle que d'autres municipalités souhaiteraient calquer. De la même manière, en soutenant l'ANHI, le programme a démontré qu'une capacité technique et gestionnelle appuyée permet aux organismes spécialisés de ré-orienter leurs activités et d'accepter les modifications dans leurs modes d'exploitation. L'ANHI est, et devrait s'attacher à rester, un modèle de dynamisme et de performance à reproduire pour les autres organismes publiques. Il conviendrait de tempérer son aptitude positive à répondre aux objectifs de programme de l'USAID afin d'éviter une augmentation trop rapide de la charge de travail, poussant jusqu'aux limites de maigres ressources de main-d'oeuvre.

Les caractéristiques et la dynamique principales des marchés fonciers urbains vont vers le renforcement des tendances en faveur de structures de programmes plus complexes, regroupant des éléments mutuellement utiles. Dans le cas de l'ANHI, la diminution du nombre de bidonvilles et la croissance des implantations informelles remodelera ses démarches. Les implantations informelles ne peuvent être rasées et reconstruites ; il faut en revanche les viabiliser et les régulariser, une tâche ardue mise à l'étude par l'ANHI. En outre, les considérations d'ordre financier contraindront le panachage de projets correspondant aux critères de l'USAID, stipulés dans le HG-003, avec des activités de formation de revenus pouvant contribuer à des subventions croisées. Il sera nécessaire, pour les municipalités souhaitant calquer l'expérience de Tétouan, bien que sur une échelle plus gérable, d'élaborer des cadres de programme recouvrant l'aménagement foncier privé au soutien de la remise de terrains et de services aux groupes économiquement faibles.

En dehors de leurs complexité d'organisation, **ces structures de programme intégrantes comportent une caractéristique commune : les**

relations financières alambiquées entre volets de programme. Les dépassements de coûts ou les retards d'un volet se répercutent sur la rationalité financière et la performance économique du programme dans son intégralité. Etant donné le rigorisme inhérent à la gestion financière municipale, il est important que les impératifs de cash flow du programme soient mis à plat afin d'éviter de nuire aux rendements. La raison en étant que les problèmes de trésorerie sont la source la plus fréquente de retards, endommageant progressivement les rendements en retardant le flux des avantages. Il s'agit d'un aspect du financement de projet qui est souvent omis dans la mêlée pour trouver des sources de fonds de remplacement. Le lien entre l'analyse financière et l'analyse économique garantira la relation entre les flux de trésorerie et le flux d'avantages.

Il conviendrait que les volets sensibles de projet, ayant une incidence sur la performance de programme, ne dépendent pas de la régularisation foncière. Les difficultés juridiques et techniques, comprises dans l'ajustement de structures de régimes fonciers complexes et d'accords coutumiers à un système uniforme d'enregistrement, compliquent les procédures. En outre, l'agencement des facteurs touchant l'enregistrement des titres de propriété repose sur un équilibre subtil d'incitations et de désincitations, sous-tendant des décisions individuelles et aggravant les difficultés de mise sur pied d'un cadre temporel pour le processus de régularisation.

Les sites des activités de projet doivent être en mesure de bénéficier de la dynamique de la croissance urbaine, afin d'atteindre leur potentiel économique intégral. Ces sites seront plus intéressants pour les promoteurs privés, et faciliteront le développement de leur rôle, tout en élargissant, dans l'ensemble, l'ampleur de la participation privée au secteur de l'habitat. Il conviendrait d'abandonner la stratégie suivie jusqu'à présent, menant à reléguer les projets dans des emplacements périphériques, en raison de son incidence néfaste sur les objectifs de développement économique. Le développement peut omettre les sites périphériques pendant 10 ans ou davantage.

Les conseils municipaux sont responsables de l'élaboration de plans reflétant leurs perspectives d'avenir. Toutefois, il est difficile de relier des activités de projet à un contexte urbain d'ensemble car les plans, lorsqu'ils existent, sont obsolètes et ne reflètent plus la situation réelle, ni bien évidemment des perspectives d'avenir. Néanmoins, il conviendrait que les critères de sélection d'activités de projet aient trait à une perspective homogène de l'aménagement futur de la ville, ainsi qu'aux objectifs de dialogue politique de l'USAID.

Il conviendrait que l'assistance technique reste orientée sur le renforcement des capacités techniques et gestionnelles de l'ANHI. Il conviendrait de souligner particulièrement la gestion de structures de programme recouvrant les activités des secteurs

public et privé, et la conception de montages financiers reliant et coordonnant leurs investissements respectifs.

Il conviendrait également que l'assistance technique poursuive son appui aux municipalités participantes afin de renforcer leurs capacités institutionnelles, en vue de leur autonomie accrue et d'une meilleure gestion des investissements publics, de l'aménagement foncier et des questions écologiques relevant de leur compétence administrative. Il conviendrait également d'assurer une assistance aux fins de promouvoir la participation du public et la mobilisation des efforts et des ressources communautaires dans les zones de projet.

Il conviendrait que la formulation de nouvelles activités de projet se fonde sur une évaluation réaliste du degré réel de contrôle central en matière de pouvoir décisionnel par rapport aux autorités locales. La décentralisation et l'habilitation constituent des processus lents, exigeant la re-formulation de liens et de procédures institutionnels. La décentralisation des contextes administratifs présente, d'ordinaire, des déséquilibres et des ambiguïtés alors que l'on adapte les procédures bureaucratiques aux nouvelles relations inter-organismes. L'une des parties intégrantes de l'administration de programme consiste à prendre soin des rigorismes inhérents qui ne peuvent être contournés en l'heure.

Et surtout, il conviendrait que les activités futures de l'USAID dans le secteur de l'habitat au Maroc se poursuivent et qu'elles développent l'axe du programme visant le renforcement institutionnel. Il s'agit de la meilleure garantie de réussite quant à l'accomplissement des objectifs de l'USAID, le caractère constructif de son dialogue politique et la continuité de ses incidences de programme. La promotion des actions publiques, favorisant le renforcement des politiques de décentralisation et affermissant les capacités gestionnelles locales, peut constituer la contribution la plus importante et la plus durable apportée par le programme du secteur de l'habitat.

DOCUMENTATION ET REFERENCES

DOCUMENTATION D'APPUI (en volumes séparés)

Benjelloun D. : "Evaluation des programmes d'habitat de l'USAID au Maroc : conception et évolution des programmes", International City Managers Association (ICMA), Washington (D.C.) (mars 1992).

Navez-Bouchanine F. : "Evaluation socio-économique des programmes de recasement et de restructuration de bidonvilles et d'habitats clandestins", International City Managers Association, Washington (D.C.) (décembre 1991).

DOCUMENTATION EN ARCHIVES

Lehzam A. : "Analyse du secteur de l'habitat au Maroc, 1980-1991", International City Managers Association, U.S. Agency for International Development, Washington (D.C.) (décembre 1991).

Salahdine M. : "Les projets d'habitat financés par l'USAID et la prolifération des activités informelles", International City Managers Association, U.S. Agency for International Development, Washington (D.C.) (1992).

REFERENCES

Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre : "Travaux de voirie et d'assainissement : lot Al Oods 3, Ville de Taza", ministère de l'Habitat, Royaume du Maroc (octobre 1989).

Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre : "Rapport d'activité 1990", ministère de l'Habitat, Royaume du Maroc (1990).

Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre : "Rapport d'activité 1989", ministère de l'Habitat, Royaume du Maroc (1989).

Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre, Antenne de Tétouan : "Projet de développement urbain Dersa-Samsa à Tétouan : rapport sur l'état d'avancement du projet", ministère de l'Habitat, Royaume du Maroc (décembre 1991).

Ameur M. : "Dimensions et typologies de l'habitat clandestin : problèmes et possibilités", Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre, ministère de l'Habitat, Royaume du Maroc (novembre 1991).

Anid P., Currie D., Shaw C., Curtis T., Tarnas D. : "The Impact of Urbanization on Natural Resources, Tétouan Morocco" (Les incidences de l'urbanisation sur les ressources naturelles, Tétouan, Maroc),

DPRA Inc., International Resources Group (IRG), RDA International Inc., Rapport n° P3767.005, U.S. Agency for International Development (USAID), Division de l'habitat et Bureau de développement des ressources, Washington (D.C.) (mai 1992).

Begdouri H. and Belayachi M. : "Aspects fonciers et réglementaires dans les opérations de restructuration de l'habitat clandestin", Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre, ministère de l'Habitat, Royaume du Maroc (novembre 1991).

Crédit immobilier et hôtelier : "Etude du secteur de la construction : mission 1, recherche documentaire", Institut national d'aménagement et d'urbanisme et de techniques urbaines, Royaume du Maroc (septembre 1991).

Direction De la Statistique : "Etudes de conjoncture : évolution et tendances", Royaume du Maroc (3ème trimestre 1991).

Direction de la statistique : "Résultats de l'enquête de structure sur le secteur du bâtiment et des travaux publics, 1983-1984 : entreprises organisées", volume 2, ministère du Plan, Royaume du Maroc.

Direction de la statistique : "Résultats de l'enquête de structure sur le secteur du bâtiment et des travaux publics, 1984-1985 : entreprises non organisées", volume 3, ministère du Plan, Royaume du Maroc.

Direction de la statistique : "Enquête nationale sur les entreprises non structurées localisées (milieu urbain)", ministère du Plan, Royaume du Maroc (1988).

Eco System : "Etude d'évaluation de l'action de L'ANHI au niveau macro-urbain : ville de Taza", Rapport final à l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre, ministère de l'Habitat, Royaume du Maroc (1991).

Hessini C.L. : "Impact Study of Housing and Urban Programs in Morocco : Inventory of Project Results, Background Phase" (Etude des incidences des programmes de l'urbanisme et de l'habitat au Maroc, phase préparatoire). U.S. Agency for International Development (mars 1991).

Ministère de l'Intérieur : "Rapport de présentation pour l'étude de la phase préparatoire du projet MOR/88/014 : Schéma national d'aménagement du territoire", Royaume du Maroc (novembre 1990).

Ministère de l'Intérieur : "Promotion nationale : rapport introductif", Atelier N° 11, Casablanca, Royaume du Maroc (juin 1989).

Ministère de l'Intérieur : "Coopération intercommunale : rapport introductif", Atelier N° 10, Casablanca, Royaume du Maroc (juin 1989).

Ministère de l'Intérieur : "Urbanisme et expérience pilote de Casablanca : rapport Introductif", Atelier N° 6, Casablanca, Royaume du Maroc (juin 1989).

Ministère de l'Intérieur : "Promotion économique locale : rapport introductif", Atelier No. 9, Casablanca, Royaume du Maroc (juin 1989).

Ministère de l'Intérieur : "Services publics locaux : rapport introductif", Atelier N° 5, Casablanca, Royaume du Maroc (juin 1989).

Ministère de l'Intérieur : "Finances locales : rapport introductif", Atelier N° 1, Casablanca, Royaume du Maroc (juin 1989).

Ministère de l'Intérieur : "La fiscalité locale : évaluation de l'application de la réforme", Royaume du Maroc (1989).

Ministère de l'Intérieur : "Guide des ratios financiers : communes urbaines", Royaume du Maroc (1988).

Ministère de l'Intérieur/ministère de l'Habitat : "Projet de développement Urbain (PDU) Tétouan : Pour une stratégie de la réalisation de la zone d'aménagement concerté du quartier Samsa à Tétouan", Royaume du Maroc (mars 1991).

Ministère de l'Intérieur : "Les services publics de l'électricité, de l'eau, et de l'assainissement", Royaume du Maroc, Méknès (juin 1986).

Le Premier ministre, "Projet de loi N° 012-90 : relatif à l'urbanisme", Royaume du Maroc (1990).

Ringuedé A. : "Tétouan Urban Development Project (HG-001 and 608-0194) : Update of Project Information and Implementation" (Projet d'aménagement urbain à Tétouan (HG-001 et 608) : mise à jour sur les informations et l'exécution du projet), soumis à la U.S. Agency for International Development (avril 1987).

Royaume du Maroc : "Fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements", (novembre 1989).

Royaume du Maroc : "Organisation communale : organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements", (Chaoual 1396).

Serageldin M. : "Regularizing the Informal Land Development Process : Volume 1 Background Paper" (Régularisation du processus

informel d'aménagement de terrains, volume I, document d'information), Division de l'habitat et des programmes urbains, U.S. Agency for International Development, Washington (D.C.) (septembre 1991).

Souafi M. : "Infrastructures et équipements urbains", Schéma national d'aménagement du territoire, ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc (juillet 1991).

Trans-Atlantic Consulting Services Inc. : "Les ressources financières de la banque de développement des collectivités locales (BDCL)", Royaume du Maroc et la U.S. Agency for International Development (juin 1989).

USAID : "Regularizing the Informal Land Development Process : Volume 2 Discussion Papers" (Régularisation du processus informel d'aménagement de terrains, volume 2, document de travail), compilé par la Division de l'habitat et des programmes urbains, U.S. Agency for International Development, Washington (D.C.) (septembre 1991).

ANNEXE 1
LISTE DES PERSONNES CONTACTEES

LISTE DES PERSONNES CONTACTEES

Monsieur A. Agzoul, président du Conseil municipal de Tétouan
Monsieur A. Bennani Chouqui, directeur de la planification et de l'équipement/DGCL
Monsieur A. Bousfiha, directeur de l'urbanisme/MOI
Monsieur Brahimi, directeur des études, des affaires juridiques et de la coopération/DGCL
Monsieur Chraïbi, directeur de l'antenne ANHI à Tétouan
Monsieur A. Filali, directeur général adjoint de l'ANHI
Monsieur A. Imrane, directeur de la Division technique/province de Tétouan
Madame B. Layachi, directrice du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement/MOI
Monsieur A. Lamrani, secrétaire général du ministère de l'Habitat
Monsieur N. Laraïchi, directeur général de l'ANHI
Monsieur B. Louah, secrétaire général de la Province de Tétouan
Monsieur Outaoui, directeur de la RDE de Tétouan
Monsieur A. Sakout, directeur du FEC
Monsieur Skalli, directeur des finances locales/DGCL
Monsieur A. Tahiri, directeur de la planification/MOH
Monsieur Terrab, gouverneur de la Province de Tétouan
Monsieur D. Toulali, directeur général des collectivités locales
Monsieur T. Zeghari, directeur de la Division de l'urbanisme/MOI

ANNEXE 2
PROJETS DE L'ANHI ET DE TETOUAN.
ENQUETE DE TERRAIN

ANNEXE 2

TABLE DES MATIERES

**PROJETS DE L'ANHI ET DE TETOUAN.
ENQUETES DE TERRAIN**

Schéma de ré-installation de Larache

Structures d'investissements des ménages
Activités économiques
Activités de Construction

Projet de Taza

Structures d'investissements des ménages
Activités économiques
Activités de Construction

Projet de Tétouan

Activités économiques

**PROJETS DE L'ANHI ET DE TETOUAN.
ENQUETES DE TERRAIN**

Cette section récapitule les conclusions des enquêtes de terrain de Mme Françoise Navez-Bouchanine concernant trois projets : Al Wafae 1 à Larache, Qods 1 et 2 à Taza et Dersa à Tétouan. L'analyse détaillée des enquêtes est comprise dans un volume distinct intitulé "Evaluation socio-économique des programmes de recasement et de restructuration de bidonvilles et clandestins". Ces enquêtes, effectuées entre novembre 1991 et janvier 1992, visent à préciser la nature des avantages économiques entraînés par les programmes de l'USAID au Maroc. L'étude était destinée à quantifier trois aspects complémentaires des composantes de ré-installation de ces projets :

- 1) l'apport financier des ménages aux améliorations d'habitat depuis le démarrage de chaque projet (sources de financement et taux d'investissements), ainsi que l'incidence socio-économique des améliorations réaménagement quant aux bénéficiaires;
- 2) la documentation ayant trait à la création d'activités économiques, nouvelles ou développées, sur les sites, par type et par importance;
- 3) l'emploi lié au projet dans le secteur du bâtiment, ainsi que la ventilation entre manoeuvres domiciliés ou non sur le site.

Chaque élément de l'étude bénéficie d'instruments différents. Les enquêtes sur les ménages ont été effectuées sur tous les sites, classées en fonction de l'état d'avancement des logements, en ce qui concerne Larache et Taza. L'énumération systématique des activités économiques, par type et date de création, a fourni la carte des activités, ainsi que l'univers statistique dont on a tiré un échantillon d'entretien. La documentation sur les activités de construction porte sur les ouvriers qualifiés et semi-qualifiés, mais elle se limite à Larache et à Taza étant donné la rareté des chantiers de construction en activité à Tétouan à l'époque.

Schéma de ré-installation de Larache

Le projet comprend 1.035 lots pour les anciens habitants des bidonvilles. Au moment de l'enquête, seules 311 parcelles, achetées en 1988-1989, avaient été aménagées, alors que 94 autres parcelles étaient en cours d'amélioration. Parmi ces lots, 8% sont dotés de murs d'enceinte, 15% de fondements uniquement, 46% d'un bâtiment à un étage et 30% de deux étages.

Structures d'investissement des ménages

Le paiement intégral du prix d'achat du lot est exigé avant d'entreprendre les travaux d'amélioration ou d'installation. Moins

de 20% des ménages ont été en mesure de payer le montant global du prix d'achat (10.500 Dh). Les autres ont versé deux paiements s'échelonnant sur une période de 2 à 15 mois, avec un intervalle de 8 mois en moyenne. Dans l'ensemble, la construction a commencé dans les 14 mois suivant l'achat du lot et 25% des ménages ont emménagé immédiatement dans des habitats temporaires. Sur ceux qui n'ont pas emménagé immédiatement, seuls 11% ont différé la ré-installation jusqu'à l'achèvement du logement, alors que 45% ont emménagé dans un bâtiment non achevé et 44% dans un bâtiment partiellement achevé.

Etant donné le bref retard, huit mois, entre les premiers travaux de construction et l'occupation du bâtiment, la mobilisation des ressources des ménages pour financer le prix de construction (18.971 Dh en moyenne) par logement est impressionnante, même en prenant en ligne de compte le fait que 75% environ de l'investissement a été versé au moment d'emménager. L'affectation des ressources des ménages souligne les variations intéressantes entre l'achat du lot et les travaux d'amélioration. Dans l'ensemble, l'épargne (accumulé ou résultant de nouveaux revenus) constitue le facteur clé de l'acquisition du lot, alors que divers prêts et le transfert d'avoirs familiaux, ou personnels, constituent la source principale du financement de la construction. Il convient de noter le rôle négligeable des prêts institutionnels (Tableau A2-1).

TABLEAU A2-1
LARACHE : Sources du total des investissement personnels pour l'habitat

Origine des ressources	Parcelle (%)	Construction (%)
Epargne et/ou deuxième emploi		45.7
Emprunts institutionnels	54.0	---
Emprunts personnels	11.4	8.2
Emprunts familiaux	21.3	13.2
Crédit sur les matériaux et les services	1.6	3.3
Dons de parents	3.5	7.8
Vente d'avoirs	---	9.5
Autres	8.2	12.3

La structure de base représente 74% environ des coûts de la construction. Ventilation des autres coûts : carrelage 9,4%; menuiserie 8,1%; électricité 3,3%; peinture 2,1%, plomberie moins

de 1%. Les matériaux constituent le pourcentage le plus important du coût : charpente 80% et finitions, 30%. Les autres investissements comprennent les frais de raccordement de l'électricité relativement élevés, 3.940 Dh, et les charges d'eau et d'assainissement, 2.126 Dh. Même si l'achèvement des finitions ou le raccordement des services publics sont différés, les difficultés budgétaires des ménages sont soulignées par une augmentation marquée du nombre de personnes salariées afin de couvrir les frais engagés. Trente-quatre pour cent des ménages intégralement, ou partiellement, installés ont indiqué des emplois supplémentaires et/ou l'emploi de membres supplémentaires de la famille pour couvrir les nouvelles obligations.

Activités économiques

Seules cinq activités ont été relevées sur les sites : une dans la zone commerciale, trois épiciers, anciens habitants du bidonville sur le site d'amélioration, et un marchand ambulant. Les épiceries sont au rez-de-chaussée du bâtiment d'habitation; les trois épiciers ont déclaré un bénéfice net de 750 Dh uniquement, sans doute, résultant d'une sous-estimation. Le marchand ambulant, ouvrier dans le secteur du bâtiment, déclare que son travail à temps partiel lui rapporte un revenu mensuel brut de 500 Dh. La seule nouvelle activité économique consiste en un négoce de matériaux de construction dans la zone commerciale. Ce commerçant travaille seul et il estime son investissement à 25.000 Dh et son bénéfice mensuel net à 1.500 Dh.

Il convient de noter que 41% des ménages interrogés ont exprimé le souhait de travailler chez eux. Tous ont déploré le zonage stricte du quartier résidentiel, interdisant les activités économiques.

Activités de construction

Sur les 17 ouvriers interrogés, 14 sont employés dans le bâtiment, et les 3 autres travaillent dans la finition : menuiserie, plâtrerie, peinture. Tous sont originaires de Larache, deux habitent sur place. Tous ont été embauchés directement par le propriétaire. Ils se déplacent de site en site et travaillent 61% du temps en moyenne. Les salaires hebdomadaires entre 210 Dh à 360 Dh pour la main d'oeuvre non qualifiée et de 360 Dh à 420 Dh pour les travaux demandes des qualifications.

Dix-huit pour cent des ouvriers sont analphabètes, 53% ont fait quelques études primaires, et 29% ont un niveau scolaire au-delà du primaire. Tous ont été formés en cours d'emploi et travaillent, en moyenne, depuis 15 ans.

Projet de Taza

La vente des terrains à Taza s'est déroulée entre 1987-1989, et le site a été implanté entre 1988 et 1991. A la différence du projet

de Larache, le projet un panachage d'anciens ménages des bidonvilles (70%), d'acheteurs au prix du marché (25%) et de locataires (5%). L'affectation des crédits d'origine a été fondée sur une combinaison de lots et d'étages entiers. Par la suite, la majorité des bénéficiaires ont pu obtenir une parcelle entière, grâce à des regroupements familiaux ou à des transactions privées.

Structures d'investissements des ménages

Huit mois se sont écoulés, en moyenne, entre le paiement intégral du lot et les premiers travaux de construction, et six mois seulement avant la ré-installation des ménages. Au moment de l'enquête, les travaux à Taza étaient plus avancés que ceux de Larache. La construction était parachevée, ou presque, dans 90% des lots et les finitions étaient parachevées dans les 10% restant. Un grand nombre de ménages avait payé les lots en espèces, alors que les autres avaient échelonné leurs paiements sur une période allant de deux mois à quatre ans, soit un retard moyen de 11 mois (tableau A2-2).

TABLEAU A2-2 : TAZA : Source de tous les investissements

Origine des ressources	Parcelle (%)	Construction (%)
Epargne et/ou deuxième emploi	71.0	57.7
Emprunts institutionnels	---	8.0
Emprunts personnels	---	1.0
Emprunts familiaux	6.1	10.7
Crédit sur les matériaux et les services	---	---
Dons des parents	7.0	5.0
Vente d'avoirs	11.2	17.7
Autres	2.1	---

A l'heure actuelle, 84% des investissements ont été effectués pour la structure de base, le solde se répartissant comme suit : travaux de menuiserie 4%; travaux électriques 2,4%; peinture 2%; plomberie 1%; autres finitions 1,6%. Le rapport coûts de matériaux/main d'oeuvre est analogue à celui de Larache. Les coûts de raccordement aux services publics, eau et électricité, étaient de 2.900 Dh en moyenne. Parmi les ménages interrogés, seuls 42% étaient raccordés aux deux services; 47% étaient raccordés uniquement à l'eau. Seuls 15% des ménages ont déclaré avoir versé des taxes locales, et ce faible pourcentage correspond, approximativement, au nombre de bâtiments achevés.

Activités économiques

La moitié des parcelles désignées comme magasins et autres activités économiques, ont été aménagées. Toutefois, à Qods, plus de 50% de ces installations restent inoccupées et 75% à Massira. L'application stricte des réglementations d'aménagement empêche l'exploitation mixte des quartiers résidentiels, en dépit des activités de quelques marchands ambulants (tableau A2-3).

TABLEAU A2-3 TAZA : Répartition des activités économiques

Epiceries	35.0%
Cafés, confiseries, etc.	20.3%
Autres magasins d'alimentation	12.5%
Services et ateliers de réparation	12.5%
Quincailleries	7.8%
Matériaux de construction	7.8%
Autres	4.1%

Le développement économique est lent : à Qods, plus de 50% des activités économiques existaient avant 1990 alors qu'à Massira, avant 1990, il n'en existait aucune. La plupart des boutiques sont gérées par les résidents des deux projets, généralement par le propriétaire; 18% sont des transferts des bidonvilles, 77% sont de nouvelles entreprises et 5% appartiennent aux propriétaires d'autres boutiques. La participation familiale est négligeable, et l'on ne compte que 0,4 employé salarié par établissement, gagnant en moyenne un salaire mensuel de 520 Dh.

L'investissement moyen (mobilier, équipement et stock) était de 18.422 Dh, et les charges mensuelles moyennes sont réparties comme suit : loyer 750 Dh; services publics 300 Dh. Le rendement net de l'opération était de 1.320 Dh, mais seuls 25% des propriétaires d'entreprises interrogés avaient versé des impôts annuels de l'ordre de 600 Dh à 2.000 Dh.

La majorité des commerçants interrogés avaient adopté une attitude attentiste et soulignaient que les dépenses locales restaient axées sur la construction des logements. Toutefois, près de la moitié des épiciers et des prestataires de services se sont déclarés satisfaits de leur investissement et confiants pour l'avenir.

Activités de construction

Comme à Larache, la plupart des ouvriers du bâtiment sont du métier et travaillent de façon stable depuis près de 13 ans en moyenne. Neuf pour cent sont des apprentis dont c'est le premier emploi. Soixante-quinze sont analphabètes, 18% ont suivi quelques années d'instruction primaire et seuls 7% ont suivi des cours du secondaire. Les salaires hebdomadaires sont de l'ordre de 300 Dh à 420 Dh pour les ouvriers expérimentés et de 190 Dh à 300 Dh pour les apprentis. Les travaux d'électricité, de plomberie et de finition sont d'ordinaire sous-traités.

Tétouan

L'enquête effectuée à Tétouan, implantation améliorée, portait principalement sur l'attitude des résidents vis-à-vis du projet et le développement des activités économiques. L'échantillon de 1991 venait de la zone choisie pour une étude fouillée en 1985 (USAID/MHAT/INAU). Depuis 1985, seuls 14% des ménages interrogés à Dersa ont emménagé, mais tous habitaient déjà la zone auparavant. Tous ont amélioré leur logement : réparations, ajouts horizontaux ou verticaux, amélioration d'intérieur, construction d'une cuisine et d'une salle de bain à la suite de la viabilisation du site. Les investissements étaient entre 300 Dh et 30.000 Dh. Selon toutes les personnes interrogées, ces investissements auraient été impossibles sans le programme d'amélioration.

Soixante-quinze des personnes interrogées ont signalé l'achat d'articles ménagers et de mobilier, notamment un téléviseur (60%) et, moins souvent, un poste de radio, un magnétophone à cassettes et un réfrigérateur. Ces investissements étaient entre 500 Dh et 25.000 Dh, avec une valeur moyenne de 7.173 Dh.

Bien que selon 85% des ménages interrogés la modernisation ait amélioré leur niveau de vie, la plupart d'entre eux ont critiqué les normes choisies : absence de rues véhiculaires, de transports publics, de commissariats de police et d'éclairage des rues. Les deux derniers problèmes cités indiquent un sentiment de détérioration de la sécurité de la zone. Les autres ménages ont estimé que le programme de modernisation avait été mal conçu, et ils ont cité les démolitions, le manque pénurie de conduites d'eau dans les sites les plus élevés et les problèmes de drainage dans les basses zones.

Activités économiques

Sur les 107 établissements recensés, seuls 16,5% existaient avant 1980; 20% avaient été créés entre 1980 et 1985. La majorité des activités économiques avaient été créées à la suite du démarrage des travaux de modernisation, et leur taux de croissance annuelle est en hausse (Tableau A2-4).

Tous les propriétaires d'entreprises sont domiciliés à Dersa et utilisent le rez-de-chaussée d'un bâtiment résidentiel qui leur appartient ou qu'ils louent. Seuls 27% d'entre eux ont une expérience commerciale, à titre d'employé salarié; 20% sont des anciens militaires, 40% ont travaillé dans le secteur informel et 23% avaient des antécédents différents. L'appréciation du niveau de réussite de leurs nouvelles activités n'est pas uniforme : un tiers d'entre eux se disent satisfaits, 40% mécontents, et 27% avancent des opinions partagées, en précisant qu'en dépit d'une situation médiocre à l'heure actuelle, elle devrait s'améliorer à l'avenir.

Cinquante-six pour cent d'entre eux sont des propriétaires-occupants ayant investi entre 2.000 Dh et 19.000 Dh (5.670 Dh en moyenne) dans la construction de leur entreprise. Les autres paient un loyer mensuel moyen de 260 Dh. On constate de grands écarts dans le montant des investissements en stock et matériaux : entre 500 Dh et 6.000 Dh pour les produits alimentaires (valeur moyenne, 2.451 Dh). Ces fonds viennent principalement de l'épargne personnelle (50%), la contrebande (21%), l'épargne familiale (14,2%) et la vente d'avoirs (10,8%). Le rendement mensuel net de l'entreprise est de 878 Dh en moyenne. Parmi les personnes interrogées, seules 19% avaient embauché des salariés, alors que les autres s'appuient sur leurs propres ressources et celles des membres de leur famille proche. Seuls deux commerçants ont indiqué payer des impôts (tableau A2-5).

TABLEAU A2-4

TETOUAN

ACTIVITES ECONOMIQUES PAR DATE DE CREATION

Avant 1980	16.5%
1980-1985	20.0%
1986	10.5%
1987	8.5%
1988	7.6%
1989	10.5%
1990	10.5%
1991	15.4%

TABLEAU A2-5

TETOUAN

REPARTITION DES ACTIVITES ECONOMIQUES

Epiceries et autres magasins d'alimentation	72%
Fours, minoteries, bains publics	5%
Cafés, confiseries	3%
Coiffeurs et tailleurs	5%
Ateliers de réparation	4%
Artisans (bois et métal)	9%
Autres	2%

ANNEXE 3
ANALYSE ECONOMIQUE
EMPLOI ET INVESTISSEMENT : PREVISIONS
1991-2004

TABLEAU A3-1

Projet ANHI Phase 1 : Prévisions d'emploi et d'investissement, 1991-2004

SITE	1991	1994	1997	2004
TAZA - Emploi (Années-Hommes)				
Construction formelle	247	247	247	247
Construction informelle	483	1.015	1.693	2.622
Appui à la construction	118	178	253	356
Micro-entreprises	0	103	263	555
Induit	69	125	200	313
Emploi total	918	1.668	2.656	4.093
TAZA - Investissement (000 Dh)				
Privé	50.791	78.727	114.857	162.923
Public	26.776	26.776	26.776	26.776
Ratio de levier	1,9	2,94	4,29	6,08
LARACHE - Emploi (années-hommes)				
Construction formelle	568	740	1.084	1.707
Construction informelle	800	1.594	2.356	4.042
Appui à la construction	238	371	546	897
Micro-entreprises	6	56	154	479
Induit	136	227	344	599
Emploi total	1.747	2.988	4.483	7.724
LARACHE - Investissement (000 Dh)				
Privé	120.556	172.413	233.137	362.110
Public	47.270	47.270	47.270	47.270

SITE	1991	1994	1997	2004
Ratio de levier	2,55	3,65	4,93	7,66

SITE	1991	1994	1997	2004
ANHI - PROJETS PHASE 1 - Emploi (années-hommes)				
Construction formelle	2.570	3.167	4.373	6.274
Construction informelle	3.061	6.694	9.805	16.032
Appui à la construction	1.015	1.575	2.237	3.428
Micro-entreprises	18	140	355	1.499
Induit	569	953	1.387	2.277
Emploi total	7.234	12.553	18.229	29.632
ANHI - PROJETS PHASE 1 - Investissement (000 Dh)				
Privé	473.422	702.841	940.133	1.391.748.
Public	248.376	248.376	248.376	248.376
Ratio de levier	1,91	2,83	3,79	5,6

TABLEAU A3-2

Tétouan
Prévisions d'emploi et d'investissement : 1991-2004

SITE	1991	1994	1997	2004
TETOUAN - MODERNISATION - Emploi (années-hommes)				
Construction formelle	411	1.645	2.645	2.645
Construction informelle	1.561	2.845	4.340	8.603
Appui à la Construction	281	748	1.177	1.650
Micro-entreprises	297	799	1.406	3.428
Induit	215	537	861	1.465
Emploi total	2.765	6.573	10.428	17.792

SITE	1991	1994	1997	2004
TETOUAN - RE-INSTALLATIONS - Investissement (000 Dh)				
Privé	81.047	179.928	311.723	719.708
Public	37.315	149.262	238.985	238.985
Ratio de levier	2,17	1,21	1,30	3,01
TETOUAN - PREVENTION - Emploi (années-hommes)				
Construction formelle	167	666	1.097	1.097
Construction informelle	637	2.002	3.367	6.643
Appui à la construction	115	397	662	1.026
Micro-entreprises	0	67	137	288
Induit	72	252	424	706
Emploi total	990	3.385	5.687	9.761
TETOUAN - PREVENTION - Investissement (000 Dh)				
Privé	85.838	305.623	402.900	600.385
Public	20.080	80.322	132.684	132.684
Ratio de levier	4,27	3,80	3,04	4,52

SITE	1991	1994	1997	2004
TETOUAN - ZAC - Emploi (années-hommes)				
Construction formelle	104	416	675	675
Construction informelle	191	3.064	4.787	105.406
Appui à la construction	49	450	709	1.349
Micro-entreprises	8	132	209	512
Induit	29	314	495	995
Emploi total	382	4.375	6.875	14.077
TETOUAN - ZAC - Investissement (000 Dh)				
Privé	11.537	201.878	357.588	877.671
Public	9.363	37.451	60.446	60.446
Ratio de levier	1,23	5,39	5,92	14,52
PROJET DE TETOUAN - Emploi (années-hommes)				
Construction formelle	682	2.727	4.418	4.418
Construction informelle	2.389	7.910	12.494	25.793
Appui à la construction	444	1.595	2.548	4.025
Micro-entreprises	305	998	1.752	4.229
Induit	316	1.103	1.779	3.165
Emploi total	4.137	14.334	22.991	41.630
PROJET DE TETOUAN - Investissement (000 Dh)				
Privé	178.421	687.428	1.072.211	2.197.764
Public	66.759	267.034	432.116	432.116
Ratio de levier	2,67	2,57	2,48	5,09