

## Recommandations relatives à l'élaboration d'instruments de préparation, de mise en œuvre et de suivi du programme marocain de promotion de l'habitat social et de résorption de l'habitat insalubre

# CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2002-0288-01

## Recommandations relatives à l'élaboration d'instruments de préparation, de mise en œuvre et de suivi du programme marocain de promotion de l'habitat social et de résorption de l'habitat insalubre

établi par

**Jean-Paul GARCIA,**  
ingénieur général des ponts et chaussées

### Destinataire

Le ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'habitat et de l'urbanisme



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

## note à l'attention de

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme  
et de la Mer

Monsieur Khalid BENABDELJALIL  
Inspecteur général du ministère délégué  
chargé de l'habitat et de l'urbanisme

---



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées

La Défense, le 29 JUIL. 2003

Référence : Affaire n° 2002-0288-01

Le Vice-Président

J'ai le plaisir de vous adresser ci-joint le rapport établi par M. Jean-Paul GARCIA, ingénieur général des ponts et chaussées, à l'issue de la mission exploratoire qu'il a effectuée au Maroc du 21 au 27 juin 2003, dans le cadre de la convention de partenariat signée le 23 avril 2002 entre nos deux organismes.

Je tiens à vous remercier de l'accueil que vous lui avez réservé et de la qualité des entretiens qu'il a pu avoir avec vous-même, vos collaborateurs et les responsables de plusieurs services de votre ministère et d'organismes publics de l'habitat. Le rapport ci-joint, fruit de cette mission et de différents entretiens que M. Jean-Paul GARCIA a eus avec plusieurs membres du CGPC, expose les principales recommandations que nous pouvons faire en matière d'élaboration d'instruments de préparation, de mise en œuvre et de suivi du programme de promotion de l'habitat social et de résorption de l'habitat insalubre lancé par votre Gouvernement.

Claude MARTINAND

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 81 21 22  
télécopie :  
01 40 81 62 62  
mét . Cgpc  
@equipement.gouv.fr

Copies : Mme la Présidente de la 2<sup>ème</sup> section  
M. le Secrétaire de la 2<sup>ème</sup> section  
M. le Président de la 5<sup>ème</sup> section  
M. le Secrétaire de la 5<sup>ème</sup> section  
M. GARCIA

## Introduction

Une convention de coopération a été signée le 23 avril 2002 à Rabat entre l'Inspection Générale (IG) du Secrétariat d'Etat à l'Habitat du Royaume du Maroc, devenu depuis le Ministère Délégué auprès du Premier Ministre Chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme, et le Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) du Ministère français de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

Cette convention mentionne parmi ses objectifs opérationnels de partenariat « **l'élaboration d'un manuel d'identification et de gestion des risques liés aux projets** » d'habitat social qui seront prochainement lancés au Maroc.

Dans ce cadre, M. Jean-Paul Garcia, Ingénieur général, membre du CGPC, s'est rendu du 22 au 27 juin 2003 à Rabat, où il a pu s'entretenir avec les responsables de l'Inspection Générale, ainsi qu'avec un certain nombre de responsables de services du Ministère et d'organismes publics de l'habitat (cf. liste des personnes rencontrées en annexe).

Le présent rapport, qui fait suite à cette mission, présente un certain nombre de recommandations du CGPC en matière d'élaboration d'outils d'élaboration, de contrôle et de suivi du nouveau programme de construction de logements sociaux et de réhabilitation de l'habitat insalubre qui vient d'être décidé par le Gouvernement marocain.

## Le contexte

1) La situation urbaine du Maroc est aujourd'hui caractérisée par :

- . un taux d'urbanisation en croissance très rapide (il est passé de 8% au début du siècle à 30 % en 1960, a atteint 53 % en 2002 et est estimé à 62 % à l'horizon 2010). La population urbaine a été multipliée par 5 entre 1960 et 2002 ; elle se concentre aujourd'hui, à raison de 70 %, dans 20 villes de plus de 100 000 habitants ;

- . une augmentation annuelle de 125 000 nouveaux ménages en milieu urbain ;

- . un lourd déficit en logements et en équipements :

- 270 000 ménages vivent dans des bidonvilles,

- 100 000 ménages vivent dans un habitat insalubre dispersé,

- 90 000 ménages vivent dans un habitat délabré et menaçant ruine,

- 240 000 ménages souffrent de cohabitation,

- 540 000 ménages vivent dans des groupements d'habitat anarchique faisant apparaître un déficit en équipements,

soit un déficit global actuel de 1 240 000 unités (700 000 ménages à reloger et 540 000 ménages dont les quartiers sont à équiper) qui pourrait passer à 1 630 000 unités en 2007 dans une évolution au fil de l'eau.

2) Une telle situation a amené le Gouvernement marocain, conformément aux Hautes Directives qui lui ont été données par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, à arrêter, à l'automne 2002, une **nouvelle politique de l'habitat et de l'urbanisme**.

Les principaux objectifs stratégiques de cette nouvelle politique sont les suivants :

- . une **production annuelle à moyen terme de 100 000 unités d'habitat social**, dans le cadre d'un **plan d'action 2003/2007** ;
- . une plus grande délégation des attributions en matière d'habitat social aux responsables régionaux ;
- . la mobilisation des réserves foncières de l'Etat et des collectivités locales ;
- . la réduction des coûts de production de l'habitat social et l'amélioration des systèmes d'incitation des promoteurs immobiliers privés.

Cette politique s'appuie par ailleurs sur :

- . un élargissement des possibilités d'accès à la propriété au profit des couches démunies et des salariés à revenu limité ;
- . une nouvelle approche dans la lutte contre l'habitat insalubre (avec notamment la mise en œuvre de programmes « compétitifs » et le renforcement de l'offre de logements à prix modérés (moins de 120 000 DH) ;
- . une gestion urbaine au lieu d'une gestion de projets (dynamisation des processus de gestion urbaine) et une attention particulière apportée aux problèmes spécifiques des grandes villes ;
- . un nouveau rôle de l'Etat (encadreur et orienteur et non plus producteur) et des établissements publics (recentrés sur le développement urbain et l'aménagement et l'équipement en infrastructures) ;
- . un nouveau cadre contractuel avec les intervenants et les professions, avec un recours accru au dynamisme du secteur privé bancaire et immobilier.

## **La problématique**

Le caractère novateur, de par ses procédures et son ampleur, du nouveau **programme de promotion de l'habitat social et de résorption de l'habitat insalubre**, qui constitue une priorité nationale et un défi majeur pour le Gouvernement, a légitimement conduit le Ministère délégué chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme à accorder une importance capitale à sa **préparation, à sa mise en oeuvre** et au **suivi de sa réalisation**.

L'Inspection Générale du ministère (IG), s'appuyant sur la connaissance des diverses difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de précédents programmes de logements, considère comme indispensable l'accompagnement d'un tel programme par des évaluations et des contrôles périodiques, afin notamment d'être en mesure de réagir à temps lorsqu'un goulot d'étranglement apparaît. L'IG envisage ainsi de mettre au point un "**guide de la gestion des risques**" encourus, outil qui permettrait en particulier d'identifier les risques liés au processus du projet dans ses différentes étapes, d'apprécier leur degré d'importance et de mettre en place les moyens d'amélioration et de traitement, de façon à atteindre les objectifs visés.

L'un des buts d'un tel guide est donc de pouvoir **mettre en place** dans les meilleurs délais, et en fonction de leur degré d'importance, **les moyens propres à pallier d'éventuels dérapages** par rapport aux buts assignés ; un second objectif est de **sensibiliser et de former l'ensemble des acteurs** à leurs missions respectives, de façon à minimiser l'apparition de risques.

Ce souci d'élaborer un guide de la gestion des risques s'inscrit au demeurant parfaitement dans les préoccupations devenues classiques de **démarche–qualité**.

Devant la complexité de la tâche à accomplir, et dans le cadre de la convention de coopération signée en avril 2002 entre le Conseil général des Ponts et Chaussées français (CGPC) et l'Inspection générale (IG) du Secrétariat d'Etat à l'Habitat du Maroc, devenu depuis Ministère délégué auprès du Premier ministre du Royaume du Maroc, chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme, l'IG a souhaité une **assistance de caractère méthodologique** de la part du CGPC pour l'aider à mettre au point les outils les plus performants possibles. Des programmes de grande ampleur ont, en effet, été réalisés en France en terme d'aménagement (villes nouvelles notamment) et de construction de logements, et une certaine expérience a été dans ce domaine accumulée au CGPC, ainsi que dans plusieurs organismes d'aménagement ou de construction.

### **La mission exploratoire**

La mission que j'ai effectuée au Maroc du 22 au 27 juin 2003 dans le cadre de ladite convention de coopération, mission de caractère exploratoire destinée à bien appréhender le problème posé, m'a permis de rencontrer un certain nombre de responsables du ministère chargé de l'habitat, au niveau central et régional, ainsi que des responsables d'agences urbaines et d'organismes publics de l'Etat, et d'évoquer avec eux les précédents programmes de construction de logements. Nous avons listé les diverses difficultés (commerciales, foncières, techniques, socio-politiques, administratives, juridiques, etc.) rencontrées dans leur mise en œuvre. Nous avons également essayé de déterminer ensemble les difficultés que ces responsables présentaient dans la mise en œuvre du nouveau programme, les «risques» potentiels en somme, ainsi que les outils envisageables pour mieux cerner ces difficultés éventuelles, et ce dans les délais appropriés, de façon à pouvoir y faire face.

Des réunions d'information et de brainstorming avec les cadres de l'IG du ministère ont complété ce tour d'horizon. J'ai ainsi pu prendre connaissance d'un certain nombre de documents existants en la matière et notamment du projet de « **Manuel de procédure concernant la réalisation du programme régional pour la promotion de l'habitat social et la résorption de l'habitat insalubre** ».

Nous sommes convenus, M. Khalid BENABDELJALIL, Inspecteur général, et moi, que, sous réserve d'approbation par les responsables concernés, la coopération entre le CGPC et l'Inspection générale dans ce domaine pourrait s'organiser autour du programme de travail suivant :

- **recommandations générales** du CGPC à l'IG, en matière d'élaboration d'outils de préparation et de suivi du nouveau programme pour la promotion de l'habitat social et la résorption de l'habitat insalubre, pour la fin du mois de juillet 2003 ;

- constitution par la partie marocaine d'un **comité de suivi** de l'élaboration des ces outils, comité composé de responsables de services centraux (IG<sup>1</sup>, DEPP<sup>2</sup>, DHS<sup>3</sup>, Direction de l'Urbanisme, DTH<sup>4</sup>), de services déconcentrés (directions régionales et agences urbaines) et d'organismes publics de l'habitat (ANHI<sup>5</sup>, SNEC<sup>6</sup>, ERACs) ;

- **mission d'information de responsables marocains** dans des organismes français ayant participé à de grands programmes d'aménagement de terrains et de réalisations de logements, et notamment de logements sociaux : villes nouvelles (Marne la Vallée par exemple), agences foncières (AFTRP<sup>7</sup> e. g.), communauté urbaine, CDC<sup>8</sup>, fédérations professionnelles (SNAL<sup>9</sup>, FNPC<sup>10</sup>, UNCFMI<sup>11</sup>, USH<sup>12</sup>), et grandes sociétés d'aménagement et/ou de promotion (en octobre 2003) ;

- **mission d'assistance d'un ou deux experts français** au Maroc pour finaliser les documents de préparation et de suivi du programme (en octobre-novembre 2003).

Ce programme de travail n'est encore, dans l'immédiat, qu'un projet, qui demandera bien évidemment à être affiné dans les semaines qui viennent, en fonction notamment des réactions de la partie marocaine aux propositions et recommandations qui sont exposées ci-après.

On trouvera ci-après les **recommandations de caractère méthodologique** qui me paraissent devoir être soumises à l'examen de l'Inspection Générale du Ministère Délégué Chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme, pour ce qui concerne l'élaboration d'outils de préparation, de mise en œuvre et de suivi du nouveau programme de réalisation de logements sociaux et de résorption de l'habitat insalubre.

## **Les recommandations**

L'organisation, la mise en œuvre et le suivi d'un programme, aussi important et aussi novateur, nécessitent de toute évidence la mise en place d'outils spécifiques.

---

<sup>1</sup> Inspection générale du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme

<sup>2</sup> Direction des Etablissements publics, du Partenariat et de l'Action Associative du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme

<sup>3</sup> Direction de l'Habitat Social et des Affaires Foncières du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme

<sup>4</sup> Direction Technique de l'Habitat

<sup>5</sup> Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre

<sup>6</sup> Société Nationale d'Aménagement et de Construction

<sup>7</sup> Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne

<sup>8</sup> Caisse des dépôts et consignations

<sup>9</sup> Syndicat national des aménageurs

<sup>10</sup> Fédération nationale des promoteurs constructeurs

<sup>11</sup> Union nationale des constructeurs de maisons individuelles

<sup>12</sup> Union sociale pour l'habitat

Ces outils doivent s'attacher à résoudre trois types de problèmes que l'on peut considérer comme essentiels :

### 1. La définition des responsabilités :

Tout d'abord, en raison de la taille de ce programme, de son caractère novateur, de son importance nationale, il est important que les multiples acteurs qui interviendront dans son élaboration et dans sa mise en œuvre soient parfaitement au fait des **responsabilités** qui leur incombent. On notera d'ailleurs que « l'absence de critères clairs dans la définition des responsabilités et l'évaluation du rendement à tous les niveaux »<sup>13</sup> avait été perçue comme l'une des causes de la situation d'insatisfaction au regard des expériences passées. Il n'en est que plus nécessaire d'accorder une importance particulière à cette définition des responsabilités.

A cet égard, quelques règles simples méritent sans doute d'être rappelées : il sera impératif que **chacun des acteurs voie son action parfaitement définie** et que **chacune des étapes du programme soit placée sous la responsabilité d'une personne (ou d'un organisme<sup>14</sup>) et d'une seule**. Cela semble un truisme, mais l'expérience montre que ce n'est pas toujours le cas, pour des projets de cette ampleur notamment, compte tenu de leur complexité. Et pourtant, il est très important que l'on prenne bien soin, que l'on s'assure, que, à chacune des étapes, on a bien affecté un responsable nommément désigné, et qu'il n'y en a qu'un.

#### **. Un guide global par type d'opération :**

Pour chaque type d'opération (projet de restructuration, projet de recasement, projet de relogement, projet de confortement, projet de lotissement, projet de construction de logements sociaux, etc.), un manuel devra décrire les différentes étapes du projet et préciser, étape par étape, qui en est le responsable. Le projet de manuel de procédures évoqué ci-dessus : « **Manuel de procédure concernant la réalisation du programme régional pour la promotion de l'habitat social et la résorption de l'habitat insalubre** », peut constituer une **excellente base de travail** à cet égard . Il convient à mon sens de le compléter par une description la plus précise possible des différentes étapes de chacun des types de projet. Chacun de ces types de projets devra être chronologiquement décomposé en « tâches élémentaires », dont la responsabilité incombera, comme on l'a dit ci-dessus, à une personne (ou à la rigueur à un organisme -Comité par exemple-), et à une seule.

Parfois, il sera nécessaire de trancher entre plusieurs options possibles : faudra-t-il, par exemple, que l'aménageur réalise la voirie secondaire, voire tertiaire, ou sera-t-il préférable de donner des « escalopes » conséquentes au promoteur qui réalisera les logements, lui laissant le soin d'exécuter toute la voirie secondaire et tertiaire? Quelle que soit la solution retenue, **il conviendra en tout état de cause de savoir, pour chacune des tâches élémentaires, qui fait quoi, qui est responsable de quoi**.

Ce document devra, par ailleurs, attacher de l'importance à **bien décrire les interfaces** entre les étapes qui doivent s'enchaîner les unes après les autres. Reprenons l'exemple ci-dessus : une opération de construction de logements sera précédée par une opération d'équipement de

---

<sup>13</sup> Document de décembre 2002 du Ministère délégué chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme relatif à la nouvelle politique de l'habitat et de l'urbanisme

<sup>14</sup> si possible représenté par une personne bien identifiée



terrain et d'aménagement de lots. La liaison entre la production de terrain et la production de logements devra être traitée avec soin et les modalités de transmission des responsabilités précisées. Où s'arrête la responsabilité de l'un ? Où commence celle de l'autre ? Comment s'opère la transmission de cette responsabilité ? Comment se matérialise-t-elle ?

Ce document devra également, dans toute la mesure du possible, comme on l'a déjà évoqué ci-dessus, **prendre en compte les difficultés rencontrées au cours de précédents programmes** et procéder, si cela s'avère justifié, à des redistributions de responsabilités par rapport aux procédures anciennes. Il pourra également être utilement complété, à l'occasion de la description d'une tâche ou d'un ensemble de tâches, par l'évocation des difficultés que l'on pressent dans l'accomplissement de cette tâche, ou de cet ensemble de tâches, compte tenu de l'expérience déjà accumulée sur de précédents programmes. Ces difficultés sont multiples, mais le diagnostic semble en avoir été fait avec perspicacité. Il faut réaliser, grâce à ce manuel, par des commentaires appropriés, un **transfert d'expérience** efficace et faire profiter les responsables des opérations futures des enseignements qui peuvent être tirés des expériences passées.

Prenons quelques **exemples de ces difficultés éventuelles**, de ces « risques potentiels ». Cela pourra être, selon les cas :

- . des difficultés de caractère commercial (on insistera, par exemple, dans le manuel, sur l'absolue nécessité de bien vérifier, avant de lancer le programme, la solvabilité de la population envisagée au regard du produit - logement ou lot de terrain- envisagé),
- . de caractère juridique (on insistera aussi sur la nécessité de procéder ex ante à une vérification complète de la propriété effective du terrain sur lequel l'opération est envisagée, pour éviter l'apparition du « vrai » propriétaire du terrain...après le démarrage des travaux),
- . de caractère social (mise en place d'une maîtrise d'œuvre sociale pour certaines tâches élémentaires d'un projet),
- . de caractère technique (on insistera sur la nécessité de vérifier convenablement la nature du sol avant de fixer l'enveloppe financière prévisionnelle du projet, ou encore, de bien vérifier la cohérence entre les plans et les descriptifs, les éventuelles incohérences constituant autant de sources potentielles de litiges avec les entreprises),
- . de caractère administratif (difficulté d'un service à effectuer l'une des missions en raison d'une situation -pérenne ou accidentelle- de sous-effectifs)
- . etc.

Les éléments recueillis par les différents organismes concernés par les précédentes opérations de lotissement ou de construction de logements seront collationnés par l'Inspection Générale et réintroduits à titre d'avertissements dans le document. A cet égard, la constitution du **comité de suivi** devrait permettre que ce « **transfert de connaissances et d'expériences** » se fasse convenablement, au fur et à mesure de l'élaboration des documents. Ne cachons pas qu'il s'agit là d'un travail difficile et délicat, les responsables répugnant toujours un peu à s'étendre sur ce qui n'a « pas marché », mais tout à fait essentiel si l'on veut que les erreurs passées, ou tout simplement les difficultés rencontrées, ne se reproduisent pas, et, si elles apparaissent tout de même, qu'elles puissent être appréhendées et traitées en temps opportun.

Un autre principe mérite d'être médité dans l'attribution des responsabilités : **la simplicité doit l'emporter**. Il faudra tendre autant que possible, et tout en tenant compte de la nature spécifique de chaque type d'opération, à la **simplification des lignes hiérarchiques** et à la **responsabilisation des acteurs de terrains**. Autant que possible, on fera jouer le **principe de subsidiarité : les décisions seront prises le plus près possible du terrain** ; ce n'est vraiment que lorsque cela ne sera pas possible qu'elles seront remontées d'un cran. Sachant que la délégation de responsabilité n'exclut évidemment pas le contrôle, d'où les outils de contrôle que l'on examinera plus loin. Sachant également que l'on ne nie pas l'importance des **instances intermédiaires** : mais elles devront plutôt avoir un **rôle d'appoint** et, instances d'appel en quelque sorte, n'intervenir que lorsque la base rencontre un problème qu'elle ne peut pas résoudre.

### . Un manuel par intervenant :

Une fois ce travail global accompli, il conviendra d'en faire les « **extractions** » nécessaires pour chacun des intervenants (Wali de région, Gouverneur de province, Président de commune, Responsable d'agence urbaine, Directeur régional de l'Habitat, Délégué provincial de l'Habitat, Responsables des opérateurs publics (ANHI, SNEC, ERAC) ou privé (promoteur privé), Comité central d'agrément et de suivi (en précisant le rôle du Comité, mais aussi de son Président et de son Secrétaire), Comité régional de coordination et de programmation, Comité provincial d'identification et de mise en œuvre, etc.. Cette deuxième phase de travail, assez délicate, aura pour but de **donner à chaque intervenant le manuel le concernant**, en lui indiquant les phases dont il est directement responsable, et en lui précisant **les responsabilités qui lui incombent**, et cela pour chaque type d'opération (cf. ci-dessus). Un tel document personnalisé permettra de sensibiliser chaque acteur à **ses** responsabilités, et de lui donner les moyens d'y faire face, en l'alertant notamment sur les difficultés éventuelles qu'il pourra rencontrer et en lui indiquant les meilleures façons de réagir.

### 2. Les délais :

Comme dans tout projet de quelque ampleur, un **tableau de bord** sera indispensable pour permettre de s'assurer que les objectifs de quantité et de délai sont tenus. Il s'agira plus exactement d'un ensemble de tableaux de bord, ensemble de plannings qui seront établis par opération, voire par partie d'opération, et qui seront consolidés au niveau provincial, régional et national ; ils s'emboîteront les uns dans les autres comme un jeu de poupées russes. Ces tableaux devront présenter, à chaque niveau, la **comparaison entre les objectifs initiaux et les résultats enregistrés**, ou les objectifs révisés.

Il est important d'insister ici sur **l'importance du niveau** auquel on se situe dans l'élaboration du document de contrôle et de suivi : niveau national, niveau régional, niveau provincial, niveau d'une opération. Les formes des documents de suivi seront différentes selon ces niveaux.

Mais, quel que soit le niveau considéré, il conviendra en la matière de **se détourner d'outils trop sophistiqués**, trop compliqués, dont l'usage est alors rapidement abandonné par les intervenants. Il faut au contraire privilégier des **outils simples**, voire rustiques.

Les instruments, on l'a dit, ne seront pas les mêmes selon les niveaux. S'agissant d'une opération, on pourra utiliser avantageusement un outil de suivi du type **planning à barres**, comprenant une **cinquantaine de tâches** élémentaires, quatre-vingts constituant un maximum absolu à ne pas dépasser. Ces plannings à barres seront destinés à suivre sur le terrain les opérations une par une. Dès qu'il s'agira de suivre les opérations pour toute une province ou toute une région, on aura recours à un **certain nombre, restreint, d'indicateurs de synthèse** : par exemple, un Wali, suivra, en priorité, les autorisations de lotir, les terrains dont les travaux d'équipement ont commencé, les terrains dont les travaux d'équipement sont terminés, les autorisations de construire, le nombre de logements commencés et le nombre de logements terminés (avec évidemment, pour chacun de ces indicateurs, la comparaison entre objectif et réalisation). A cet égard, **quelques graphiques (4 ou 5)**, comportant, par exemple, pour l'un d'eux, la courbe prévisionnelle et la courbe observée, mois par mois, en cumulé, du nombre de logements engagés, pour un autre, le nombre de logements commencés, pour un troisième, les autorisations de lotir, pour un autre encore, les terrains équipés, etc., peuvent constituer d'excellents outils de suivi et de contrôle de la réalisation des objectifs.

Ces tableaux de bord, tableaux ou graphiques, **instruments de prévision, d'anticipation et de contrôle**, sont par ailleurs aussi -il ne faut surtout pas l'oublier- des **instruments de communication** entre les membres d'une même équipe associée au succès de la réalisation d'un objectif, par exemple le comité régional de coordination et de programmation qui sera constitué autour du wali, ou le comité provincial d'identification et de suivi des programmes constitué autour du gouverneur, mais aussi, à un niveau différent et avec un outil différent, l'équipe qui, au sein d'un organisme public, sera chargée de l'aménagement d'un terrain.

Pour chacune de ces équipes, les outils de suivi et de contrôle les concernant sont aussi des **instruments de communication et de mobilisation** des équipes en vue d'atteindre un objectif qui est, de ce fait-même, clairement identifié. Mais, pour que chaque responsable, à son niveau, puisse en faire un élément-clé de la mobilisation des équipes qui l'entourent, il convient que l'outil utilisé par son équipe permette la communication et favorise la réflexion commune et donc **qu'il ne soit pas trop sophistiqué**. Sachant que, selon le système des poupées russes, une tâche, une étape, plus délicate ou qui pose problème, pourra donner lieu à une extraction plus détaillée de manière à focaliser l'attention de l'équipe sur la difficulté particulière rencontrée, ou sur une tâche dont on sait par expérience qu'elle sera difficile, et qu'il faudra la regarder de plus près. Des extractions appropriées donneront l'effet de zoom nécessaire.

Mais, pour les documents de suivi et de contrôle habituels, **on mettra** avant tout **l'accent sur l'essentiel**. Il ne faut surtout pas noyer la personne responsable d'une étape, et l'équipe qui l'entoure, sous un flot d'informations où l'essentiel et le secondaire, voire le très secondaire, sont mêlés, ce qui ne permet plus de se concentrer sur l'essentiel. Comme nous l'avons déjà dit plus haut, l'essentiel sera le plus souvent, de **comparer, par tableau ou encore mieux par courbe si possible, pour cinq ou six indicateurs** que l'on aura retenus comme essentiels, les **objectifs fixés et les résultats obtenus**.

Notons que les réunions de comparaison en commun des objectifs et des résultats de l'équipe seront l'occasion de tirer les leçons des difficultés rencontrées, d'analyser les raisons des écarts et de prendre les dispositions nécessaires pour les rattraper et pour qu'ils ne se reproduisent plus à l'avenir, sur l'opération considérée ou sur une autre.

### **3. Les coûts :**

Un programme de cette ampleur ne se lance pas non plus sans un instrument de suivi des coûts : pour chaque opération, seront donc bien évidemment établis un **budget prévisionnel**, dans un premier temps provisoire, et qui deviendra par la suite définitif (en règle générale lorsque les coûts de travaux seront connus avec précision), **et un document de suivi de ce budget**.

Toute **dérive**, notamment dans la mauvaise direction, devra évidemment donner lieu à une **explication** et à une **proposition d'action** de correction (proposition d'économie pour compenser une dépense supplémentaire enregistrée par exemple). Il ne faut pas oublier, en effet, que l'objectif de prix du produit final (lot ou logement) doit être tenu si l'on veut que la population-cible puisse l'occuper.

Là encore, des **consolidations au niveau provincial, régional et national**, sous forme de tableaux ou de graphiques, permettront de suivre l'évolution du coût des projets et de prendre, en temps opportun, les décisions nécessaires.

Pour les mêmes raisons que celles indiquées ci-dessus, les instruments du suivi financier, qui sont aussi des outils de communication, de cohésion et de mobilisation des équipes, seront des **instruments relativement simples et adaptés**, pour chacun d'entre eux, au niveau considéré.

On essaiera d'autre part de concentrer l'attention des responsables sur un **petit nombre d'indicateurs synthétiques**, dont ils s'assureront tout au long du programme qu'ils sont bien respectés.

Mentionnons que les indications contenues à ce sujet dans le projet (avril 2003) du « Manuel de procédure concernant la réalisation du programme régional pour la promotion de l'habitat social et la résorption de l'habitat insalubre », en particulier aux chapitres II.1, 2 et 3, constituent également une excellente base de départ pour développer et mettre en place les outils nécessaires aux niveaux central, régional et provincial.

### **Conclusion**

L'objectif de réaliser un « guide de gestion des risques » est légitime, mais ambitieux, et sa réalisation peut s'avérer délicate. **A vouloir trop détailler, on risque de passer à côté de l'essentiel. A contrario, il ne faut pas non plus tomber dans le simplisme, et négliger des paramètres significatifs.**

**Les trois ensembles de documents décrits ci-dessus, et relatifs respectivement à la définition des responsabilités, au respect des objectifs quantitatifs et au respect des enveloppes financières, devront donc être élaborés dans ce double souci. Leur efficacité dépendra de leur pertinence à décrire la réalité avec un niveau de précision suffisant, tout en demeurant commodes d'utilisation.**

Jean-Paul Garcia

## **Annexe : Personnalités rencontrées au cours de la mission**

### **Ministère délégué chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme**

#### Services centraux

##### Inspection générale :

M. Khalid BENABDELJALIL, inspecteur général, responsable du service

M. Mohamed El Ghali EL KRAMI, son adjoint

M. Salaheddine LAHRECH, chargé de l'audit

M. Abdelmajid AZIZI, chargé de mission de contrôle et de vérification

M. Mohamed GAGOU, chargé des questions écrites au Parlement

M. Mohamed BAHOD, chargé des questions orales du Parlement et de la presse

M. Ali SINACEUR, chargé des systèmes d'information

M. Lhoussaine AITLHADJ, chargé des requêtes du citoyen

##### Commission des Assises nationales de l'Habitat :

M. BOUSFIHA, architecte général, responsable de la Commission

##### Direction des Etablissements publics et du Partenariat :

M. Abdellah SERHANE, Inspecteur des Finances, Directeur central

##### Direction de l'Habitat social (DHS) :

M. HASSIS, chef de la programmation

M. MOUAINI, chargé de mission

#### Services déconcentrés :

##### Direction régionale de l'Habitat et de l'Urbanisme pour la région de Rabat-Salé- Zemmour Kénitra :

M. BENNIS, Directeur régional

##### Cellule administrative régionale chargée de l'Habitat et de l'Urbanisme :

M. KACEMI, chargé de la Cellule

##### Agence urbaine de Kénitra :

M. RAOUNAK, Directeur

. Organismes sous tutelle :

. Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI) :

M. FILALI, Directeur général  
M. BENYAHYA, Secrétaire général

. Société nationale d'équipement et de construction (SNEC) :

M. HASSOUNI, Directeur général (par intérim)  
M. LAGHOUITI, adjoint au Directeur général

. Etablissement régional d'aménagement et de construction –Région Nord-Ouest (ERAC NORD OUEST) :

M. Chakib DINIA, Directeur régional

**Ambassade de France au Maroc**

Service de coopération et d'action culturelle

M. Bernard VIDEAU, Attaché de coopération  
Mlle Delphine GOGUET, son adjointe

Secrétariat général  
Bureau  
Rapports  
et Documentation  
TOUR PASCAL B  
92055 LA DEFENSE CÉDEX  
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45