

ROYAUME DU MAROC

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



forum national sur le
Développement Urbain

MINISTÈRE DE L'HABITAT, DE L'URBANISME
ET DE L'AMENAGEMENT DE L'ESPACE

CADRE D'ORIENTATION POUR UNE STRATÉGIE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Avec le soutien de

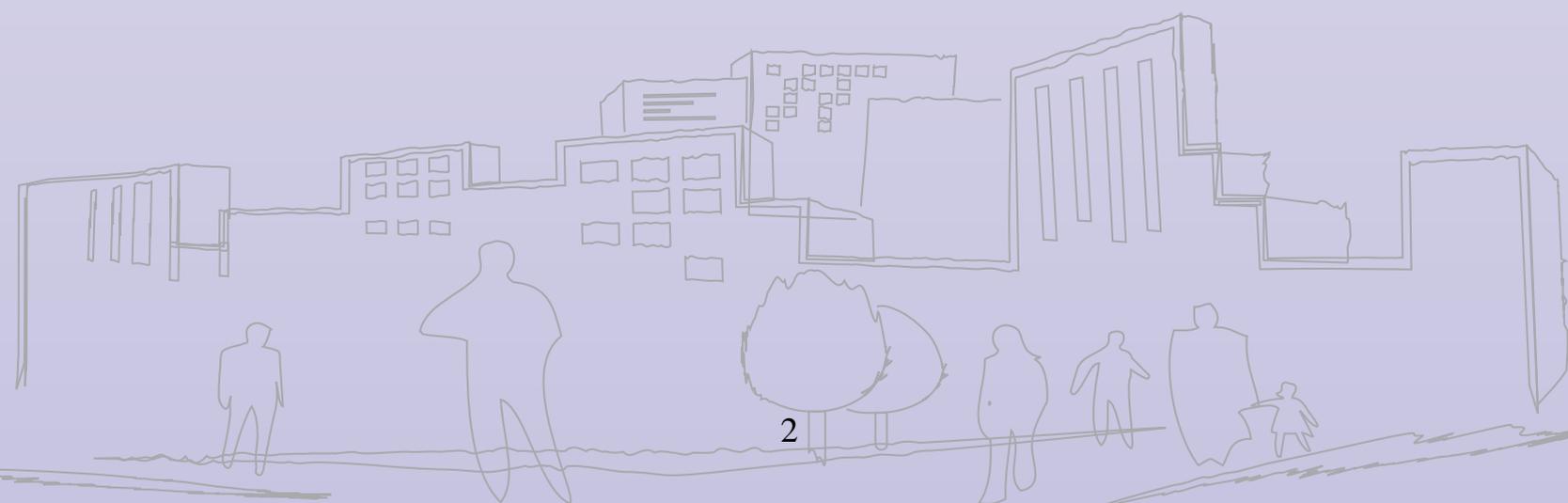


SOMMAIRE

Avant propos	3
Résumé analytique	4
Introduction générale.....	8
I. LE PARI DE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE	9
I.1 Un développement urbain inéluctable, mais à hauts risques.....	9
I.1.1 Les mutations du système urbain	9
I.1.2 Les défis du développement urbain	17
I.2 L'ambition de la SNDU : vers un développement urbain durable.....	21
I.2.1 Un changement de perspective	21
I.2.2 Une exigence de modernisation autour du fait local.....	210
II. LE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : UN DEFI POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE	232
II.1 La modernisation des politiques publiques urbaines.....	232
II.1.1 La logique dominante : suivre la croissance urbaine	232
II.1.2 La logique émergente : le développement urbain autour de trois voies d'action innovantes.....	22
II.2 La modernisation de la gouvernance territoriale.....	34
II.2.1 La logique dominante : une ville administrée au travers de politiques sectorielles et centralisées.....	35
II.2.2 La logique émergente : des politiques sectorielles qui se territorialisent, et où le local interpelle le central.	38
Synthèse de l'état des lieux.....	43
III. QUATRE ORIENTATIONS STRATEGIQUES	44
III.1 Développer des démarches stratégiques locales partagées et différenciées.....	44
III.1.1 Pour la consolidation des villes moyennes, pivot du développement territorial	45
III.1.2 Pour le développement des principaux moteurs urbains de la croissance nationale ..	46
III.1.3 Pour le rayonnement international de la métropole marocaine.....	47
III.2 Mettre en place des dispositifs d'impulsion et de pilotage aux différents niveaux	47

CADRE D'ORIENTATION POUR UNE STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT URBAIN

III.2.1 La coordination interministérielle	48
III.2.2 L'interface national/local	48
III.2.3 La mobilisation de l'expertise et le développement des savoir-faire	48
III.2.4 Des modalités institutionnelles de pilotage à étudier	50
III.3 Organiser les contributions nationales au développement urbain.....	50
III.3.1 Enoncer des orientations politiques nationales pour le développement urbain durable	50
III.3.2 Inciter les stratégies locales par des contreparties mutualisées et déléguées aux autorités locales	51
III.4 Elaborer un cadre de référence national du développement urbain durable.....	52
III.4.1 Décliner un volet urbain du SNAT	52
III.4.2 Coordonner les réformes de structure.....	53
III.4.3 Valoriser le « pari urbain » du Maroc.....	53
IV. LA SNDU, UNE STRATEGIE DU « COMMENT ? »	56
ANNEXE I : SCHEMAS SYNTHETIQUES DU DIAGNOSTIC ET DES QUATRES PROPOSITIONS DU RAPPORT SUR LA SNDU	57
ANNEXE II : LES 13 PROPOSITIONS DU « SCHEMA NATIONAL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE » POUR AMENAGER L'ESPACE URBAIN NATIONAL	

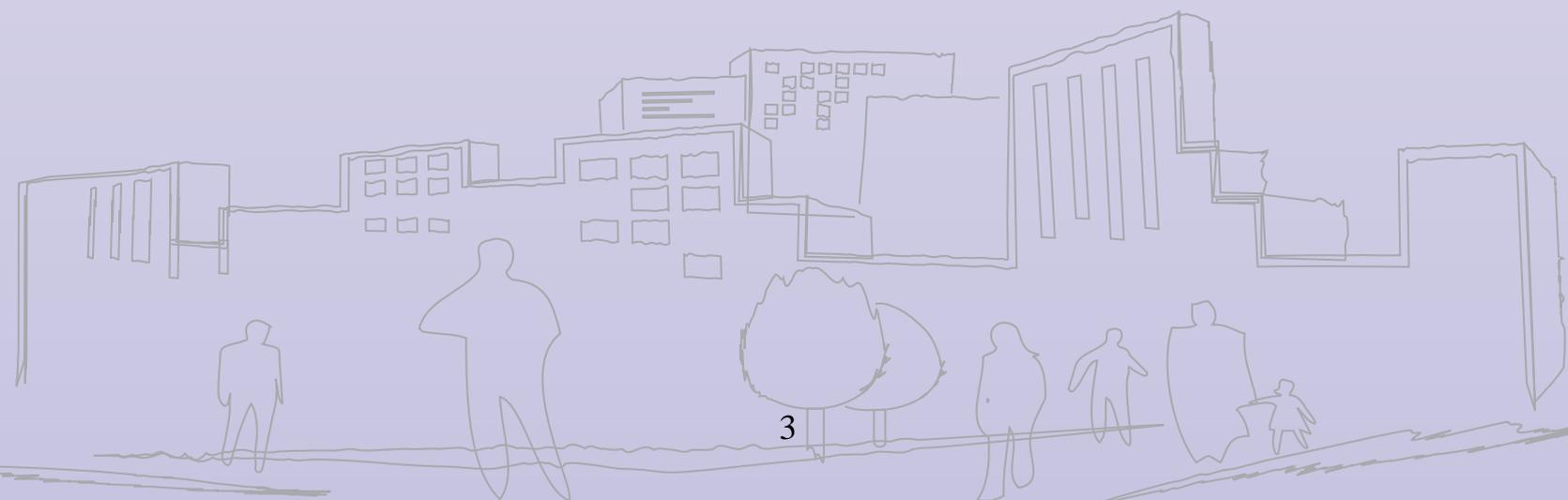


AVANT PROPOS

Suite aux recommandations des Rencontres des Collectivités Locales du 12 et 13 décembre 2006 à Agadir, la Banque Mondiale, dans le cadre du programme d'appui à la décentralisation, apporte son concours au ministère de l'Intérieur/DGCL, en liaison avec le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et l'Aménagement de l'Espace / DGAUAT, pour l'élaboration de la stratégie nationale de développement urbain (SNDU). Un binôme d'experts a été constitué. Le gouvernement marocain a mobilisé un expert national (M. A. Lehzam, Economiste-urbaniste, professeur de l'enseignement supérieur, ancien directeur de l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme) ; De son côté, la Banque Mondiale a mobilisé un expert international (M. D. Béhar, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, consultant international).

La première intervention du binôme a eu lieu les 8 et 9 mai 2008, dans le cadre d'une mission de la Banque Mondiale pilotée par M. G. Pipien avec M. J. Barbier. Ensuite les deux consultants ont effectué des entretiens auprès de personnes ressources les 21, 22 et 23 mai 2008. Un premier exposé, méthodologique, a été présenté par les deux experts devant le comité de développement territorial le 30 juin 2008. Ensuite des entretiens avec les secrétaires généraux des ministères ont été effectués les 9, 10, 11 et 14 juillet 2008.

La présente version du rapport sur la SNDU tient compte d'une part, des remarques et suggestions du « comité interministériel de développement territorial », qui a examiné le rapport dans sa version provisoire le 18 octobre 2008 et d'autre part, des débats qui se sont déroulés au sein du comité scientifique institué par la DGCL en vue de la préparation du Forum National sur le Développement Urbain.



I. RESUME ANALYTIQUE

1- Le développement urbain : un changement de perspective

La ville est au centre des grands défis contemporains : elle constitue maintenant l'espace de vie de la majorité des marocains (59% en 2007). Elle concentre la création de richesses et à ce titre elle apparaît comme le fer de lance de l'économie marocaine dans la compétition internationale. En contrepartie, elle est au cœur de toutes les fragilités sociales ; son poids lui confère une importance déterminante dans la consommation des ressources environnementales et donc pour relever le défi du développement durable.

Ces constats d'évidence pourraient conduire à voir dans la Stratégie Nationale de Développement Urbain un plaidoyer pour la ville, en vue de renforcer sa place parmi les priorités de l'action publique au Maroc. Là n'est pas l'essentiel.

En réalité, la question du développement urbain est majeure parce qu'elle exprime toute la complexité à laquelle l'action publique est confrontée : la ville est à la fois l'espace de proximité de la vie quotidienne et la clé de l'accès à l'économie mondialisée. Son développement nécessite de combiner en permanence les mécanismes sociaux, économiques et environnementaux. Enfin, le développement urbain exige aujourd'hui non seulement de répondre à des besoins quantitatifs en logements ou équipements mais de raisonner en termes de qualité globale de service.

En ce sens, le développement urbain invite à concevoir une Stratégie Nationale d'abord comme un appel à un changement de perspective pour l'action publique marocaine : la ville n'est plus simplement un problème –celui de la croissance urbaine– qu'elle doit résorber, mais un défi pour sa propre modernisation.

2- Un état des lieux contrasté

En regard de ce changement de perspective, l'état des lieux de l'action publique au Maroc face à la question urbaine suggère trois constats contrastés :

- Tout d'abord, à l'évidence, la ville marocaine constitue toujours de façon dominante un « problème » que l'on tente de réduire au travers d'actions réparatrices (programme villes sans bidonvilles, programme de mise à niveau des villes...), ou que l'on évite en intervenant en périphérie (zones d'activité...).
- Ces interventions sont le plus souvent conduites de façon sectorielle, sans guère de coordination et selon une approche normative et centralisée.
- Pour autant, on observe dans la période récente la multiplication d'approches novatrices qui tendent à considérer la ville comme un moteur de développement : à Casa Anfa ou pour l'opération Bouregreg, on agit localement mais dans une perspective d'ouverture au monde, on intègre les différentes dimensions de la ville...
- Mais ces initiatives à l'intérêt indéniable suggèrent toutes un même constat : leur réalisation tient à leur capacité à contourner le droit commun, à relever de la dérogation ou de la procédure d'exception. Autrement dit, au mieux le succès de ce type d'opérations tient de, la conjonction aléatoire de conditions favorables. Au pire, faute d'encadrement, elles débouchent sur une exacerbation des concurrences économiques et sociales, au sein ou entre les villes.

Toute l'ambition de la SNDU consiste à répondre à ce triple constat : faire évoluer les fondamentaux de l'action publique en direction de la ville, en s'appuyant sur le développement des initiatives locales d'une part et sur un dispositif renouvelé qui conforte les logiques émergentes de la conduite des politiques publiques et de la gouvernance urbaine d'autre part.

3- Les quatre piliers du développement urbain

Face à ces constats, la stratégie nationale exprime une conviction essentielle : c'est au niveau local que réside la réponse à ces défis, au travers de la capacité à y construire des démarches stratégiques partagées. Cette conviction constitue le premier pilier, central, pour une stratégie de développement urbain. Mais ces démarches stratégiques locales ne seront crédibles et efficaces qu'à la condition d'être impulsées, encadrées et accompagnées par le niveau national. C'est tout l'enjeu des trois autres piliers ici énoncés.

3.1 Développer des démarches stratégiques locales partagées et différenciées

La complexité du développement urbain impose d'agir au niveau local, autour de démarches de projet, globalisées, et mobilisant la diversité des acteurs concernés.

A Settat et à Al Jadida, les autorités locales ont montré que cet énoncé de bon sens pouvait, en situation, devenir réalité. Ce principe –le développement de démarches stratégiques locales partagées– doit donc constituer le socle de la SNDU. Pour autant il nécessite d'être différencié selon la nature des situations urbaines.

- Il est particulièrement adapté aux villes moyennes où cette approche globale et prospective est relativement aisée et pour lesquelles la compatibilité entre une programmation locale intégrée des investissements et les priorités sectorielles de l'Etat apparaît assez simple.
- Dans le cas des principaux moteurs urbains de la croissance marocaine (Marrakech, Tanger, Fès/Meknès, Agadir...), ce principe d'énonciation stratégique locale doit sans doute être davantage combiné avec des impératifs nationaux. De plus, la complexité de ces agglomérations nécessite probablement d'agir à partir de leviers plus ciblés, autour d'opérations pilotes de développement urbain, impulsées au niveau national, à l'instar de celles du Bouregreg à Rabat Salé ou de Casa Anfa.
- Enfin, l'acuité des enjeux internationaux de la métropole marocaine –entre Casablanca et Rabat– impose, comme le font aujourd'hui bien des pays, une intervention d'exception, combinant responsabilités décentralisées pour la gestion urbaine et implication motrice – au titre du développement urbain– de la puissance publique nationale.

3.2 Mettre en place des dispositifs d'impulsion et de pilotage aux différents niveaux

Dans le contexte politico-administratif marocain, il est clair que de telles démarches stratégiques locales ne pourront relever de la génération spontanée. Elles devront être vigoureusement impulsées et pilotées dans la durée.

Elles exigent en effet le développement de trois fonctions principales :

- celle de coordination interministérielle afin de rendre effective une approche globalisée de la question urbaine ;

- une fonction d'interface entre le niveau national et ces démarches locales. Ces dernières nécessitent, on l'a vu précédemment, l'énonciation d'un « point de vue » national, de façon plus ou moins intense selon les cas et donc l'identification d'un interlocuteur unique pour les autorités locales qui s'impliqueront dans ces démarches.
- enfin, une fonction de mobilisation de l'expertise et de développement des savoir-faire. La conception de ces stratégies locales de développement urbain exige un renouvellement des problématiques et des méthodes d'action. Cela passe autant par la mobilisation coordonnée des expertises sectorielles existantes (AU, CRI...) que par le recours –via la consultance– à de nouveaux savoir-faire et le développement d'une formation continue adaptée.

Les modalités opérationnelles de ce pilotage restent à explorer. Elles pourraient prendre la forme d'une cellule interministérielle, d'une administration de mission ou d'une Agence ad hoc, voire une combinaison de ces différents dispositifs.

3.3 Organiser les contributions nationales au développement urbain

Le développement urbain ne relève pas exclusivement de l'essaimage de démarches locales.

D'une part, l'Etat détient en propre nombre de prérogatives et de compétences qui contribuent au développement urbain sans pour autant passer par une programmation localisée. D'autre part, la volonté de généraliser ces démarches stratégiques locales nécessite de les rendre attractives en proposant aux acteurs locaux des « contreparties » nationales.

A ce titre, on pourrait imaginer en premier lieu que quelques grands départements ministériels à vocation « équipementière » contribuent à cette stratégie, en ciblant tout ou partie de certains de leurs programmes autour de la question urbaine selon des modalités à définir (appels à projets...). L'enjeu –au-delà de la réponse quantitative aux besoins en services, relativement assurée en ville– de la « qualité » de cette offre de services (éducation, santé, infrastructures...) pourrait constituer un axe directeur pour ces contributions.

Enfin, la constitution de contreparties à ces démarches stratégiques locales pourrait se concrétiser autour de la délégation de fonds mutualisés auprès des autorités locales, en matière de « réparation urbaine » notamment.

3.4 Elaborer un cadre de référence nationale

La dernière condition de généralisation de projets locaux de développement urbain tient à leur inscription dans un cadre de référence national.

Ce cadre de référence pourrait être conçu de façon progressive comme le « volet urbain » du SNAT. Il s'agirait alors d'explicitier les orientations nationales à propos de quelques questions vives au Maroc : celle de la localisation de la croissance urbaine ou des partis pris en matière de régulation de la concurrence entre les villes par exemple.

Ce cadre de référence devra aussi intégrer les perspectives de réformes structurelles à venir (Code de l'urbanisme...).

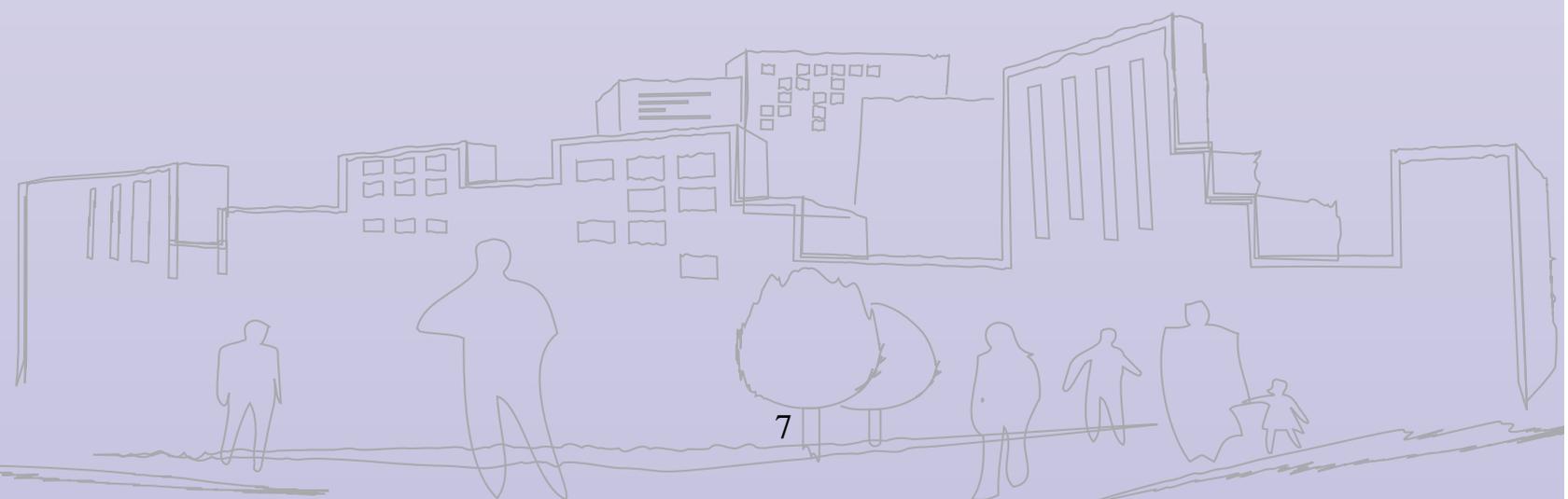
Enfin, l'affirmation de ces orientations stratégiques pourrait faire l'objet d'une valorisation en termes de communication afin de rendre visible le « pari urbain » du Maroc.

4- La SNDU, une stratégie du « comment ? »

Les propositions ici formulées expriment un parti pris d'ensemble : organiser le développement urbain ne signifie pas principalement définir un nouveau cadre juridique ou allouer des moyens nouveaux. Il s'agit d'abord d'engager à tous les niveaux un processus de modernisation de l'action publique, de ses référentiels et de ses modes de faire.

Autrement dit, la SNDU ne constitue pas un habituel programme d'action ministériel centré sur l'affichage d'objectifs quantifiés et la définition du « *Quoi faire ?* ». Organisée davantage autour de la question de « *Comment faire autrement ?* », la SNDU a l'ambition de définir les conditions pour engager un processus de changement collectif.

A ce titre, l'échéance proposée autour d'un Forum National sur le Développement Urbain, deux ans après le discours d'Agadir, n'a pas pour objet la validation ou la valorisation d'un programme d'action mais bien la mise en débat des pistes ici proposées pour engager cette stratégie de changement, et ensuite, en 2009, la mobilisation collective des acteurs concernés pour en expliciter les modalités concrètes.



INTRODUCTION GENERALE

La Stratégie Nationale de Développement Urbain (SNDU) que les autorités marocaines comptent adopter est née d'une profonde conviction : la ville est au centre des grands défis contemporains du Maroc, aujourd'hui et demain et l'action sur la ville, comme concentré de la complexité de l'action publique, passe par sa modernisation.

La ville est au centre des grands défis contemporains : elle constitue maintenant l'espace de vie de la majorité des marocains (59% en 2007). Elle est le principal centre de création de richesses, avec plus des $\frac{3}{4}$ du PIB national. A ce titre elle apparaît comme le fer de lance de l'économie marocaine dans la compétition internationale. La ville est aussi le lieu d'espoir et d'intégration des ruraux (plus d'un million ont rejoint les villes au cours de la période 1994-2004). Elle est le lieu de modernité et de préparation des hommes et des femmes aux défis de demain. Enfin, son poids lui confère une importance déterminante dans la consommation des ressources environnementales et donc pour affronter les exigences du développement durable.

La ville est le concentré de la complexité de l'action publique : le défi du développement urbain pourra être relevé par la mise en place d'une Stratégie Nationale de Développement Urbain (SNDU) qui ne consiste ni à décréter l'urbain comme une nouvelle priorité nationale au détriment du rural, ni à traiter la ville comme un objet en soi mais comme le concentré des défis d'une action publique modernisée.

Le développement urbain invite ainsi à concevoir une Stratégie Nationale d'abord comme un appel à un changement de perspective pour l'action publique marocaine : la ville n'est plus simplement un problème – celui de la croissance urbaine – qu'elle doit résorber, mais un défi pour sa propre modernisation.

Le défi que la SNDU compte relever consiste à mettre l'action publique à hauteur de la complexité urbaine, autour de la reconnaissance et de la valorisation du fait local. Pour cette raison, la SNDU ne relève pas d'un habituel programme d'action chiffré mais de l'engagement d'un processus de changement au niveau des politiques publiques urbaines et de la gouvernance urbaine.

Le présent rapport est articulé autour de quatre axes :

- Le pari de développement urbain durable, donne un aperçu sur les perspectives de la dynamique d'urbanisation au Maroc et sur les objectifs et les ambitions de la SNDU.
- Le développement urbain durable : un défi pour la modernisation de l'action publique, s'attache à présenter les logiques dominantes et émergentes des politiques publiques et de la gouvernance urbaine.
- Les orientations stratégiques explicitent les recommandations articulées autour de quatre orientations qui mettent le fait local au cœur du dispositif du changement de l'action publique.
- La SNDU une stratégie du « comment ? », met l'accent d'une part sur la spécificité de cette stratégie par rapport aux programmes d'actions ministériels, habituels, centrés sur des objectifs quantifiés et des moyens pour y parvenir et d'autre part sur les modalités de la poursuite de la réflexion pour faire aboutir la SNDU.

I. LE PARI DE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

Il est admis aujourd'hui qu'aucun pays n'a connu de croissance économique significative sans urbanisation. Les inconvénients de celle-ci sont également admis, mais ils sont largement compensés par les effets positifs de l'urbanisation¹. La ville offre de meilleurs espoirs aux pauvres pour échapper à leur sort. Elle est porteuse de solutions aux problèmes environnementaux qu'elle engendre. Toutefois l'ampleur de l'urbanisation à venir anticipe des problèmes sans commune mesure avec les problèmes actuels. Le défi à relever, par le Maroc comme pour beaucoup de pays en développement, consiste à apprendre à exploiter les possibilités que la ville offre tout en faisant face aux problèmes de plus en plus complexes qu'elle génère.

I.1 Un développement urbain inéluctable, mais à hauts risques

Pour analyser les mutations du système urbain au Maroc et les défis qui leur sont associés, nous disposons essentiellement des informations issues des recensements généraux des populations et de l'habitat, des données du Schéma National de l'Aménagement du Territoire (SNAT) et enfin des études diverses telles que les Schémas Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de certaines agglomérations. Seul le SNAT permet de donner une vision globale et fine sur les mutations du système urbain au Maroc jusqu'à la fin des années quatre vingt dix. L'indigence des recherches urbaines, aujourd'hui au Maroc, rend l'état du savoir sur la ville et l'urbain incomplet et hétérogène.

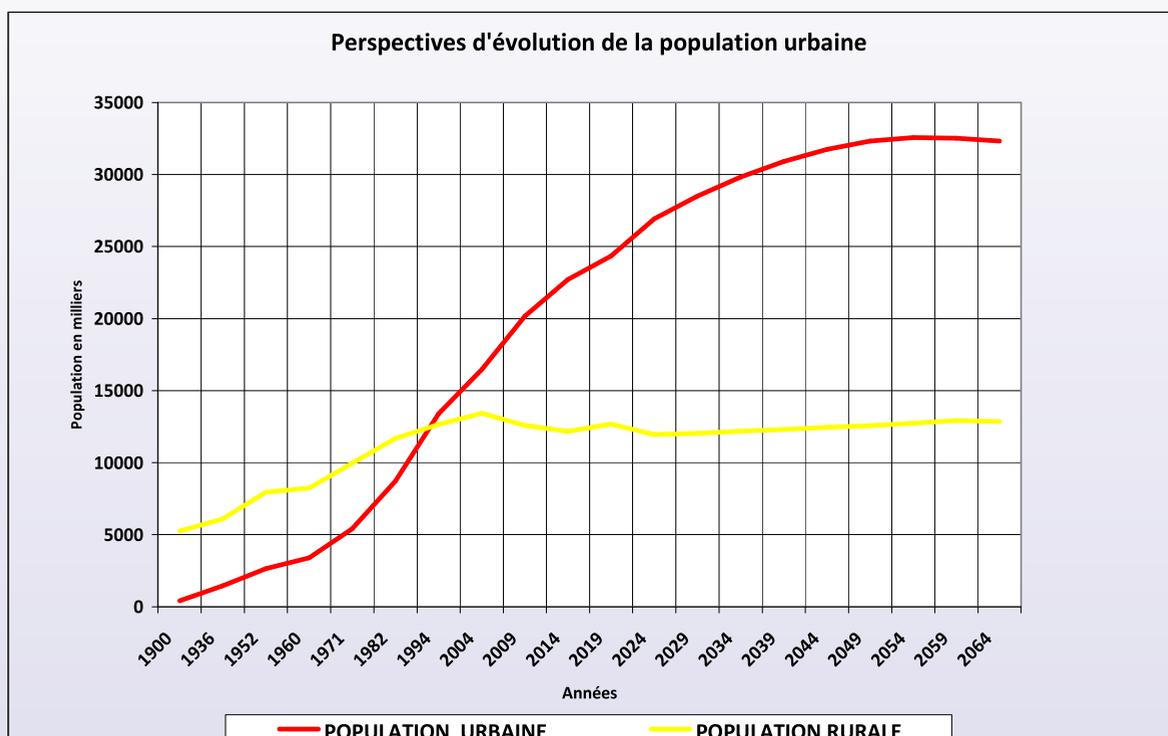
I.1.1 Les mutations du système urbain

En tenant compte de cet état de fait, trois aspects seront examinés à savoir : le poids démographique, le poids économique des villes et la hiérarchie urbaine.

I.1.1.1 Le poids démographique des villes est de plus en plus important.

Le Maroc sera confronté dans les années à venir à des changements profonds qui résultent d'un processus accéléré de l'urbanisation et de l'impact de la globalisation sur l'économie nationale. La population urbaine est estimée aujourd'hui à environ 20 millions de citoyens, soit 60% de la population totale, (23 millions en 2014, soit 65% de la population totale).

¹ Fonds des Nations Unis pour la Population (UNFPA), Rapport : « Etat de la population mondiale 2007, Libérer le potentiel de la croissance urbaine », 2007, pp 2-4



Source : HCP

Cet accroissement de la population urbaine, au sein des villes se fait à travers trois composantes :

- L'accroissement naturel généré par la différence entre les naissances et les décès représente un accroissement de deux millions d'habitants entre 1994 et 2004 ;
- l'accroissement migratoire du à la mobilité de la population rurale vers les villes. Durant la période 1994-2004, les villes ont accueilli plus d'un million de migrants ;
- l'accroissement occasionné par l'élargissement de l'espace urbain suite au changement de définition des limites des localités urbaines et par le reclassement des localités rurales en tant qu'entité urbaine. 10% environ de l'accroissement de la population globale urbaine est du à ce mécanisme².

En parallèle à l'accroissement de la population urbaine, nous assistons à une augmentation du nombre de localités urbaines passant de 250 en 1982 à 351³ en 2004

² Saïd CHAHOUA « Villes au Maroc : concept et dynamique démographique à la lumière des premiers résultats du RGPH 2004 » Les cahiers du plan n° 5 novembre décembre 2005. Voir également par le même auteur « Composantes de la croissance démographique urbaine au Maroc » Les cahiers de la Direction de la Statistique, mars 1998.

³ En incluant les centres ruraux érigés en centres urbains selon les critères du HCP le nombre serait de 391 centres urbains. Voir : HCP « Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2004 : Rapport National » 2005 p 14

Evolution du nombre de villes selon le nombre d'habitants entre 1994 et 2004

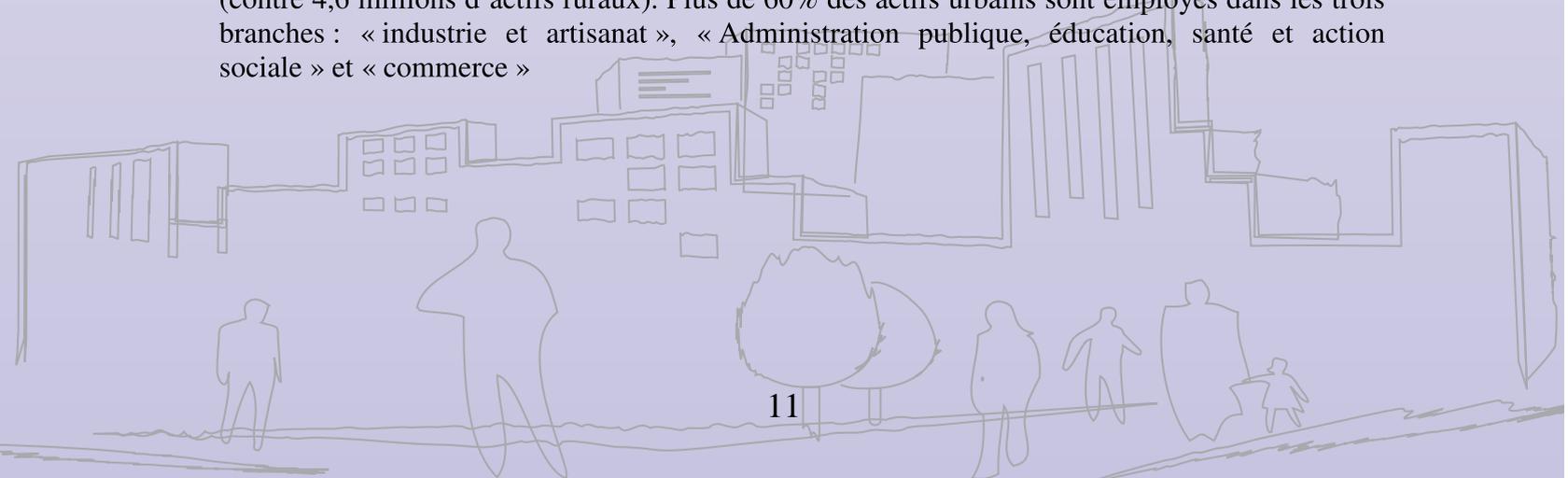
Nombre d'habitants	1994	2004	Part en % de la population urbaine en 1994	Part en % de la population urbaine en 2004
Moins de 20 000	227	237	11.6	10.1
20 000 à 100 000	66	88	22.1	23.1
100 000 à 500 000	16	20	26.4	25.6
500 000 à 1 million	4	5	19.7	23.3
1 million et plus	1	1	20.2	17.9
Total	314	351	100	100

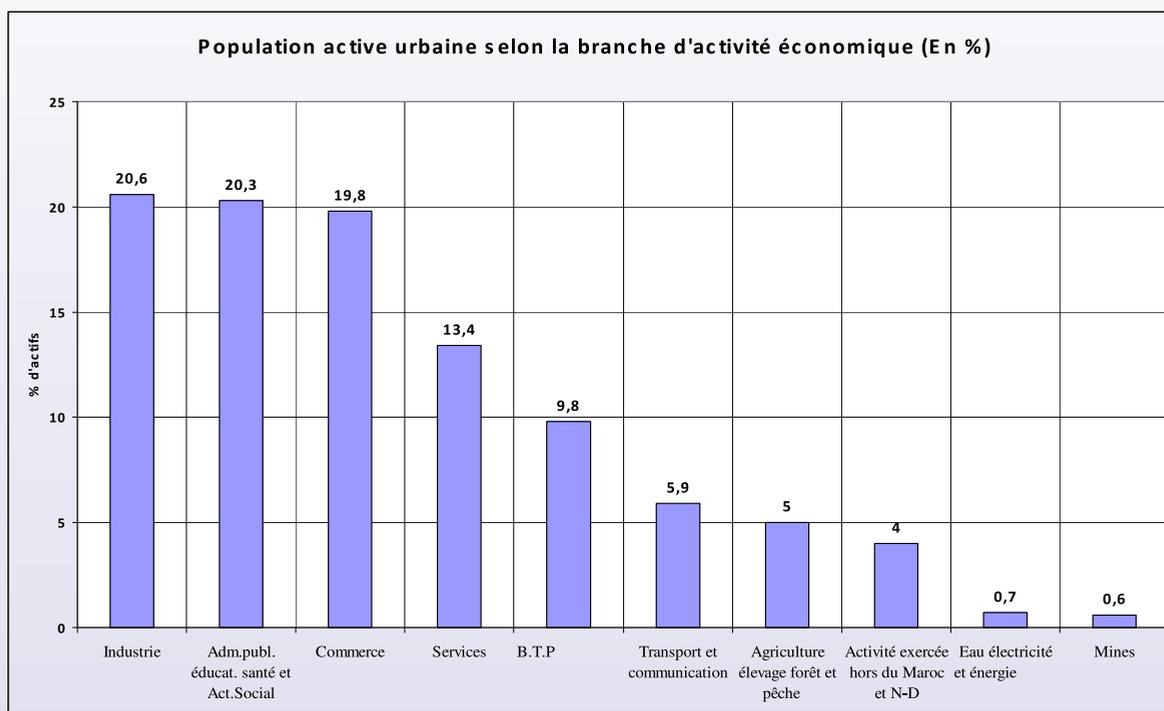
Source : RGPH 2004

A partir du tableau ci-dessus, nous constatons qu'environ les deux tiers de la population urbaine sont concentrés dans des villes de plus de 100 000 habitants. D'où un réseau urbain concentré qui le différencie par rapport à celui des pays du sud de la méditerranée (Algérie, Tunisie ...). Nous constatons également que la ville de Casablanca, qui concentrait le 1/5^{ème} de la population urbaine en 1994, a connu un net recul. Une lecture plus fine de différenciation des villes va nous permettre de nuancer ce recul.

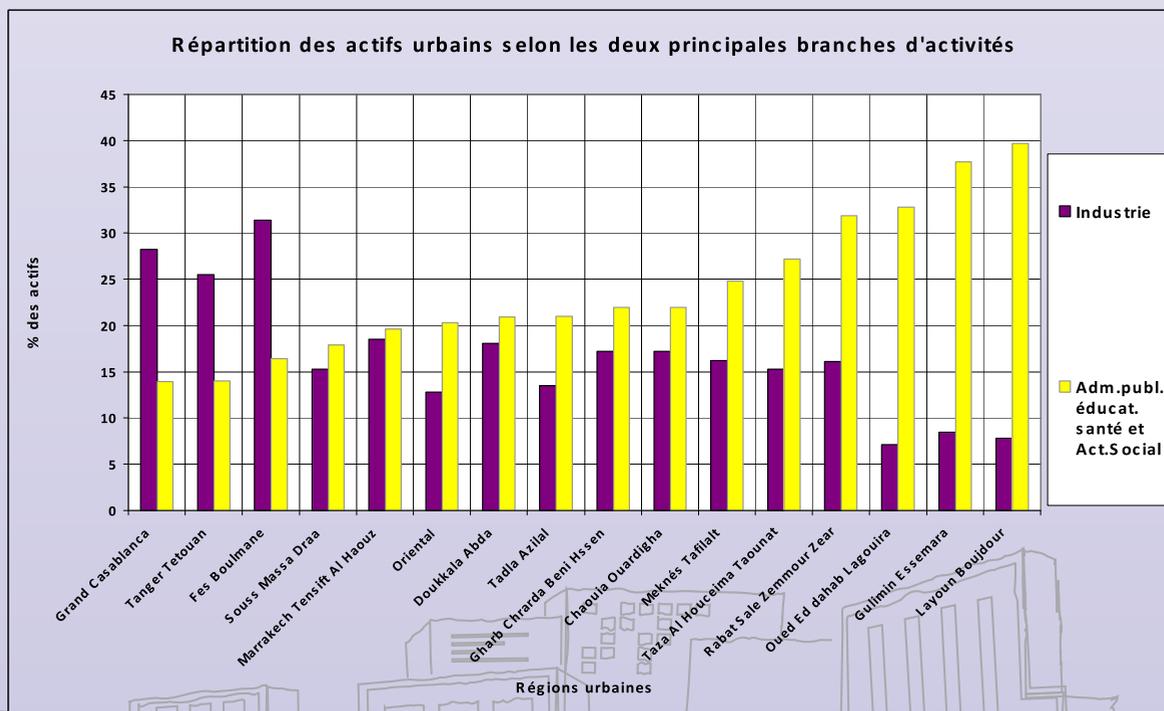
1.1.1.2 Le poids économique déterminant des villes.

Les résultats du RGPH 2004 nous montrent que même si la branche d'activité économique « Agriculture, forêts et pêche » demeure le premier pourvoyeur d'emplois au niveau national (34,3% des actifs y sont occupés : 67,9% de ruraux et 5,2% de citadins), c'est la ville qui est le lieu de production de la part la plus importante de la richesse nationale, soit les 3/4 du PIB national. Cette part importante du PIB, est produite par environ 6 millions d'actifs urbains (contre 4,6 millions d'actifs ruraux). Plus de 60% des actifs urbains sont employés dans les trois branches : « industrie et artisanat », « Administration publique, éducation, santé et action sociale » et « commerce »





Plus d'un emploi sur cinq soit exactement autant que l'industrie est le fait de l'administration publique. La répartition des actifs de cette branche au niveau national joue un double rôle : premièrement par le renforcement du processus de déconcentration des services de l'Etat, deuxièmement par l'offre d'emploi dans des régions faiblement urbanisées.



Source : RGPH 2004

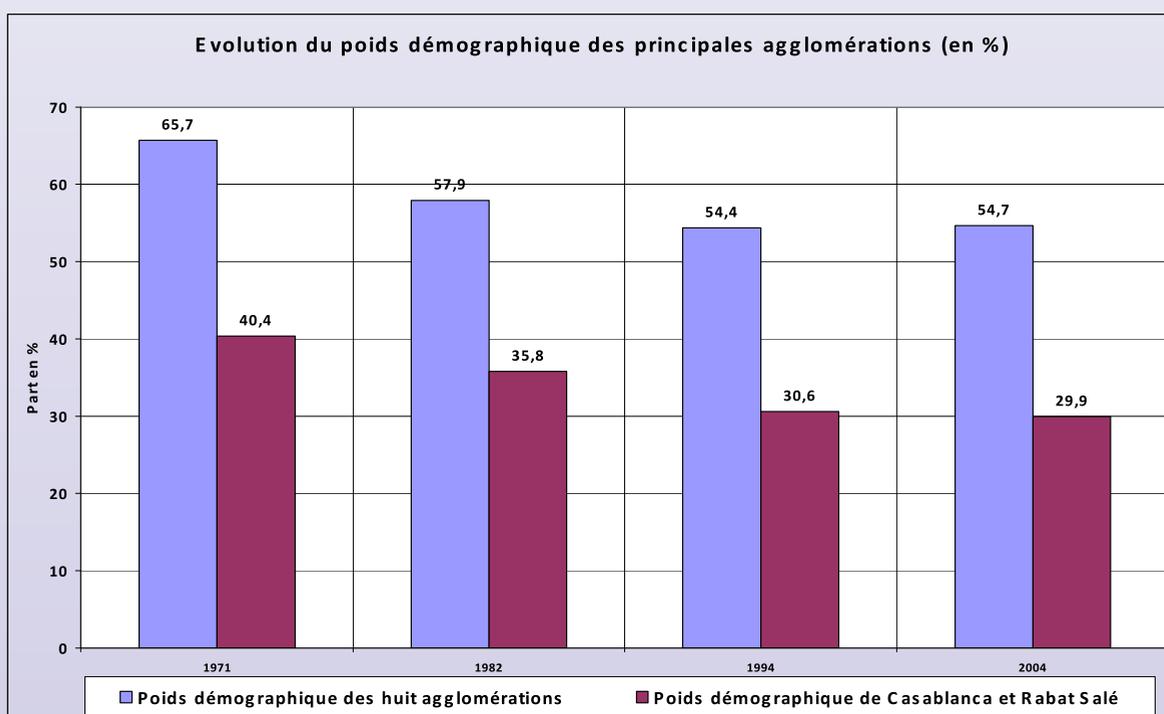
Si on exclut Rabat - Salé et Meknès, les régions urbaines ayant un nombre d'actifs inférieurs à 250 000 et/ou un centre urbain inférieur à 200 000 habitants ont pratiquement un taux d'actifs dans le secteur public supérieur à la moyenne nationale. Une première distinction peut être

1.1.1.3 Une hiérarchie urbaine dominée par les grandes agglomérations

En tenant compte du poids démographique des agglomérations, et leurs zones d'influences on peut mettre en exergue la typologie suivante : les villes métropoles, les centres urbains moyens et les petits centres urbains.

1.1.1.3.1 Les villes métropoles

Les villes métropoles sont constituées de deux catégories de villes : les métropoles nationales (Casablanca, Rabat Salé) et les métropoles régionales (Fès, Meknès, Marrakech, Oujda, Tanger, Agadir). Leur poids démographique est estimé à 9 millions de citoyens, sur les 16,4 millions de résidents urbains en 2004. Le poids des deux catégories de villes a varié dans le temps. Les 8 agglomérations qui regroupaient en 1971, 65,7% de la population urbaine, ont vu leur taux se stabiliser autour de 54% depuis 1994. Par contre le poids démographique des deux métropoles Casablanca et Rabat-Salé a régressé de 40,4% en 1971 à 35,8% en 1994 pour atteindre 29,9% en 2004.



Source : HCP

Cette baisse de poids démographique ne signifie ni une baisse de l'attractivité de ces villes, ni une perte de leur influence, au contraire on assiste depuis quelques années à un redéploiement spatial⁴ des « villes métropoles » qui trouve son expression la plus avancée au niveau des métropoles de Casablanca et Rabat Salé.

Grand Casablanca : Avec sa population d'environ 3,7 millions d'habitants et avec sa zone d'influence (Chaouia Ourdigha, et la province d'El Jadida) un total de 5,4 millions d'habitants, Casablanca domine le réseau urbain et exerce une influence directe sur l'ensemble du territoire

⁴ Le redéploiement spatial des villes nous renvoie à l'identification de l'aire d'influence démographique, économique et sociale en d'autres termes au système de réseau de chaque ville.

pour les affaires économiques et financières. La zone d'influence de Casablanca qui se superpose à celle de Rabat, Fès, Meknès, et Marrakech atteint environ 17 millions d'habitants⁵.

L'agglomération Rabat Salé : A l'instar de Casablanca, elle exerce son influence sur l'ensemble du territoire national mais pour ce qui est de l'administration publique, sa zone d'influence couvre en plus de sa région, la région de Kenitra et de Sidi Kacem, soit une population de 4,3 millions d'habitants.

Les capitales régionales : Fès, Meknès, Marrakech, Agadir, Tanger et Oujda. Ces agglomérations sont pour la plupart des capitales historiques avec une forte identité culturelle. Elles sont au centre de véritables réseaux urbains régionaux relativement indépendants avec un fort potentiel. Leur influence s'exerce sur des aires dont le peuplement varie de 2 millions d'habitants pour Oujda à 4 millions d'habitants pour le couple Fès Meknès. Du point de vue économique, leur poids dépend des potentialités de leur zone d'influence et de leur dynamisme industriel qui restent somme toute modestes puisque les 6 agglomérations concentrent 42% des emplois industriels contre 41% pour le seul couple Casablanca Rabat.

Etant donné que les capitaux et la production ne connaissent pas les limites administratives, l'intercommunalité constitue un échelon pertinent d'action dans un contexte d'économie mondialisée. C'est donc de l'efficacité de ces 8 aires urbaines, constituées de réseaux urbains de moyennes et petites villes, que dépend la compétitivité économique du pays dans le présent et le futur⁶.

I.1.1.1.3.2 Les centres urbains moyens

Ce sont des villes régionales assez importantes mais aux fonctions centrales réduites ; Leur croissance est liée à la valorisation des ressources de leurs zones d'influence. Contrairement aux villes métropoles où les secteurs d'activité sont diversifiés, celles-ci présentent une certaine spécialisation. C'est le cas de Beni Mellal et Settât qui ont une forte assise agricole et de Khouribga et Youssoufia qui dépendent des mines de phosphates. Elles sont souvent sous l'influence des villes métropoles, c'est le cas de Settât, El Jadida, Tétouan. La question des tendances d'autonomisation et/ou de spécialisation de ces villes reste entièrement posée. Malgré leur poids relativement faible, leur place dans le maillage territorial leur donne une place de choix dans toute politique de développement territorial.

I.1.1.1.3.3 Les petits centres urbains

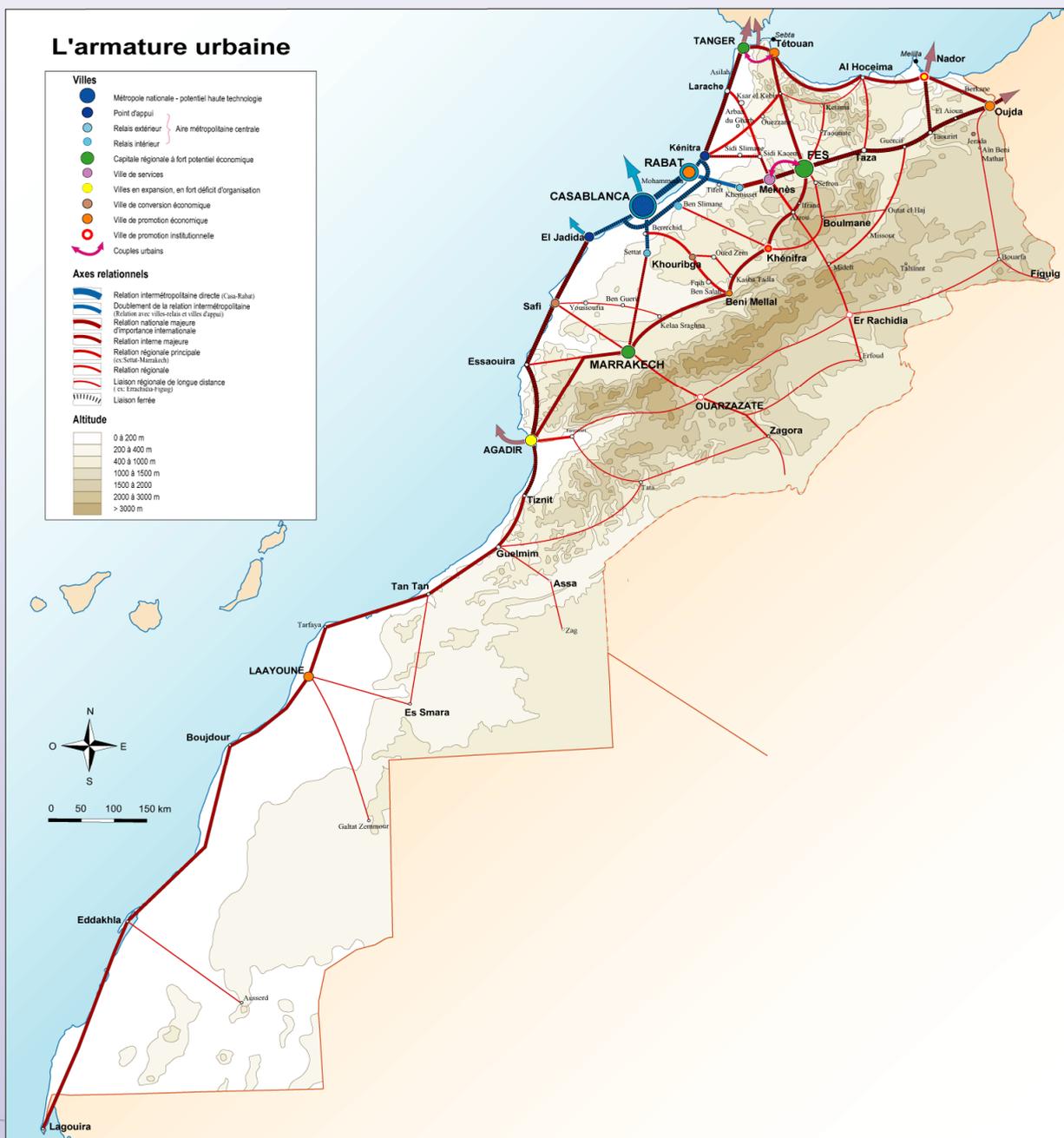
Cette catégorie est née de l'ouverture du monde rural et d'une demande accrue de services et de produits d'origine urbaine. Ces villes tendent à former une trame serrée permettant de réduire progressivement les disparités entre l'urbain et le rural. L'impact des grandes agglomérations sur leurs zones rurales périphériques a également pour effet la transformation de douars ruraux en petits centres urbains. La plupart des villes de 20 000 à 50 000 habitants entre dans cette catégorie. La population de ces villes s'est accrue au cours de la décennie 1994-2004 avec un taux annuel moyen de 3,4% contre 2,1% pour l'ensemble de la population urbaine, c'est le cas de Deroua, Bouskoura, Lqiaa etc. Par contre les petites villes à l'écart des grandes agglomérations connaissent une stagnation voir un dépeuplement. Ce dépeuplement a touché entre 1994 et 2004,

⁵ SNAT Rapport « Actualisation des données et problématique » juillet 2000, p 257

⁶ SNAT Rapport « Actualisation des données et problématique » juillet 2000, p261

17 petits centres urbains dont les taux d'accroissement annuels négatifs ont varié entre -3,5% (Naima, préfecture Oujda Angad) et -0,1% (Sidi Ahmed, province de Safi)⁷.

Ce sont donc essentiellement les grandes agglomérations qui disposent d'un potentiel de développement et de capacités importantes en matière de création d'emplois. Toutefois ces capacités sont freinées par la mal gouvernance. En s'appuyant sur ce constat et sachant que les villes ne présentent pas le même profil ni les mêmes potentialités, le SNAT dans une perspective d'aménagement du territoire, met en évidence à travers la carte ci-dessus les potentialités et les capacités de chaque agglomération dans le cadre d'une armature urbaine articulée.



Source : SNAT

⁷ Saïd CHAHOUA, op cit. 2005, p55

I.1.2 Les défis du développement urbain

Aujourd'hui les villes au Maroc sont plus perçues comme un lieu de consommation que comme un facteur de production qui doit contribuer en plus du bien être des citoyens, à la croissance économique du pays. Les défis qui attendent les villes marocaines se situent au niveau de la création d'emplois à un rythme sans précédent (I), la révision d'un mode de gestion urbaine non durable (II), et la maîtrise de l'étalement urbain (III).

I.1.2.1 Un rythme de demande d'emplois sans précédent.

Les villes sont appelées non seulement à satisfaire les besoins en emplois pour le million de chômeurs urbains actuels, mais aussi à se préparer aux effets engendrés par la transition démographique. Selon les projections du Haut Commissariat au Plan, la population en âge d'activité, celle dont l'âge se situe entre 15 et 59, continuerait de s'accroître jusqu'en 2020. Alors qu'elle représentait 55.9% en 1994, elle est passée à 60.7% en 2004 et atteindrait son point culminant à savoir 65% entre 2010 et 2020. Son impact sur le marché de travail sera donc important et ira en grandissant dans les 15 prochaines années. A cela, il faut ajouter la résorption progressive d'une fraction du gisement des inactifs urbains. Le taux d'activité de la population urbaine est faible. Selon le RGPH 2004, le taux d'activité urbaine est de 36.8% (54.4% pour les hommes et 19.8% pour les femmes), en comparaison, le taux d'activité en Tunisie, au cours de la même période est de 45.8% (67.8% pour les hommes et 24.2% pour les femmes). En France le taux est de 72%. L'augmentation d'un seul point du taux d'activité se traduit par une demande d'emploi de la part d'environ 180 000 personnes. Pour être au même niveau que la Tunisie, il est nécessaire d'affronter la demande d'emplois supplémentaire de la part de 1.4 million de citoyens.

I.1.2.2 Un mode de gestion urbaine non durable

Les services urbains, notamment dans les grandes villes, sont assurés dans un contexte souvent difficile et avec des moyens qui n'évoluent pas en fonction des besoins. Deux exemples sont révélateurs de ces difficultés : le transport urbain et le secteur de l'assainissement (solide et liquide).

Le transport urbain souffre de plusieurs maux notamment le transport collectif qui se caractérise par son insuffisance et par son inadéquation avec la demande de déplacements des citoyens. Ceci fait que malgré l'étalement continu des villes, la marche à pied continue de représenter aujourd'hui plus de la moitié (54%) des déplacements urbains⁸. Pour le reste, les déplacements en voiture (véhicule particulier et taxi) ont pris le relais. Le nombre de voitures a fortement progressé dans les agglomérations marocaines ce qui rend les conditions de circulation difficiles notamment aux heures de pointe. Cette situation a des conséquences sur l'accès des populations aux services et aux activités économiques qui se retrouve réduit. En tenant compte des « deséconomies » engendrées par le dysfonctionnement du secteur, en plus de la pollution et des autres nuisances, le PDU de Casablanca estime le coût pour la collectivité pour le sous

⁸ Banque Mondiale « Secteur des déplacements urbains, note de stratégie sectorielle » Documents de BM, avril 2008

investissement récurrent dans le secteur de déplacement urbain à 127 milliards de DH pour la période 2004-2019⁹. Ces coûts sont appelés à augmenter au fur et à mesure que la crise des déplacements urbains, qui touche actuellement de plein fouet Casablanca, s'étendra à d'autres d'agglomérations.

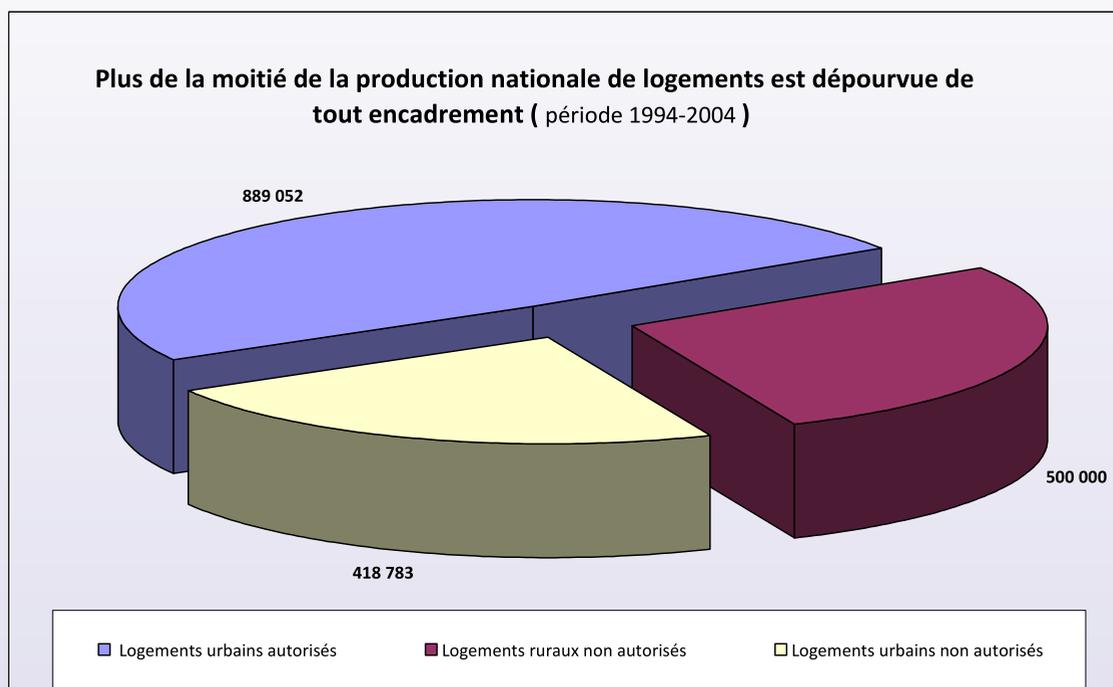
Au niveau de la gestion des déchets solides, il faut reconnaître que des efforts importants ont été consentis notamment en matière de ramassage des ordures et de branchement des habitations au réseau d'assainissement. Néanmoins cet effort doit être épaulé par une politique volontariste de traitement des déchets solides et liquides. Chaque année, environ 8 millions de tonnes de déchets solides et 600 millions de m³ d'eaux usées ne sont pas traités. La perte occasionnée par la dégradation de l'environnement au niveau national a été estimée en 2003 à environs 13 milliards de DH soit 3,7% du PIB national.

I.1.2.3 Un étalement urbain non maîtrisé

Le déficit en matière de logements est estimé au niveau urbain à plus d'un million d'unités de logements, soit le tiers du parc logement actuel. Ce déficit qui se manifeste sous forme de bidonvilles (610.000 ménages en 2007) et d'habitat sous équipé ou insalubre (450.000 ménages en 2007) s'explique par le déséquilibre permanent entre l'offre et la demande de logements abordables pour les ménages à faible revenu. Il est vrai que jusqu'à ces dernières années, la demande non solvable était localisée spatialement dans les bidonvilles urbains. Actuellement, l'accès à une baraque comme propriétaire est devenu si cher, que seuls les ménages, considérés auparavant comme solvables, peuvent y accéder. D'où un déplacement de la demande insolvable vers les périphéries urbaines et une partie de l'espace rural¹⁰. Ce phénomène, observé grâce aux résultats des recensements 1994 et 2004, a permis de constater que plus de la moitié des logements réalisés au cours de cette période sont sous équipés.

⁹ Pour l'année 2004 l'impact est estimé à **4.6** milliards de DH se décomposant de la manière suivante : coûts sociaux (congestion et pollution atmosphérique) : **434** millions de DH. Dépenses supplémentaires en carburant : **4.2** milliards de DH.

¹⁰ Plus de 53% des 85 000 habitants de la commune de Lahrouiye à la périphérie de Casablanca sont originaires du centre ville de Casablanca. Rapport stage étudiants de l'INAU, juin 2008.



Source : HCP

Ainsi plus de 30% des constructions réalisées annuellement au niveau urbain se font sur des terrains agricoles périphériques en dehors de toute planification. Ce phénomène d'étalement urbain revêt une ampleur particulièrement importante à Casablanca. Dans ce cadre, comme pour le transport, l'agglomération de Casablanca présage le devenir des autres villes. Les effets observés de l'étalement urbain se révèlent à deux niveaux : la relation travail –habitat et l'utilisation du sol.

Le SDAU de Casablanca¹¹ (1985-2000) a tenu compte dans ses projections de cette relation travail-habitat : les 800 ha de zones industrielles prévus à l'horizon du SDAU « doivent être bien desservis par les voies routières et les transports en commun, facilement accessibles du centre, et suffisamment proches des quartiers où réside la main d'œuvre ». L'évaluation faite par le nouveau SDAU montre qu'au lieu de 800 ha prévus initialement, c'est 1078 ha qui ont été aménagés. Ces zones homologuées, entre Source : RGPH 2004

1985 et 2005, se situent pour une bonne part ailleurs que dans les emplacements initialement prévus par le SDAU. Mais ce qui est remarquable, c'est que ces 1078 ha nouveaux ne représentent qu'une partie des développements industriels sur la période : plus de 1160 ha d'implantations industrielles, disséminés à la périphérie, ont été observés¹². L'ajustement relation travail habitat va se faire par des migrations pendulaires pour une catégorie de salariés ; Pour d'autres, les déplacements sont évités par la formation de bidonvilles à proximité immédiate des unités de production. Ainsi on reproduit au 21^e siècle un phénomène qui était à la base du développement de Casablanca au cours des années trente, mais cette fois ci sur un territoire plus vaste. Ces espaces sous-équipés sont appelés à être intégrés tôt au tard à la ville. D'où l'éternel recommencement de la mise à niveau urbaine, mais cette fois ci sur une échelle plus vaste.

¹¹ Le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain du Grand Casablanca est approuvé en avril 1984. Il s'est donné des objectifs à atteindre aux trois échéances, à court (1985), à moyen (1990) et à long terme (2000).

¹² Agence urbaine de Casablanca, SDAU, Rapport diagnostic, février 2006, p 239-240

La ville de Casablanca représente 81% de la population régionale mais seulement 56,5% des emprises urbanisées résidentielles. Le reste des emprises résidentielles (43,5% des surfaces) est disséminé à travers la Wilaya, avec des densités de population nettement plus faibles¹³. Ces densités vont certes connaître une augmentation avec les projets programmés de villes nouvelles, mais l'étalement exagéré de l'agglomération pourrait amplifier considérablement d'importantes migrations pendulaires et générer un accroissement très significatif des longueurs de déplacements. Le cas de Casablanca doit servir comme sonnette d'alarme pour regarder de plus près le devenir des autres agglomérations.

¹³ On comptait, en 2004, une moyenne de 71 ménages par hectare urbanisé résidentiel dans Casablanca (ville), contre une densité moyenne de 21 ménages par hectare urbanisé résidentiel à la périphérie. Agence urbaine de Casablanca, SDAU, Rapport diagnostic, février 2006, p 215

I.2 L'ambition de la SNDU : vers un développement urbain durable

Ce constat pourrait conduire à voir dans la Stratégie Nationale de Développement Urbain un plaidoyer pour la ville, en vue de renforcer sa place parmi les priorités de l'action publique au Maroc. Là n'est pas l'essentiel.

I.2.1 Un changement de perspective

En réalité, la question du développement urbain est majeure parce qu'elle cristallise la complexité contemporaine : la ville est à la fois l'espace de proximité de la vie quotidienne et la clé de l'accès à l'économie mondialisée. Son développement urbain induit des interdépendances croissantes entre les mécanismes sociaux, économiques et environnementaux. Le développement urbain exige aujourd'hui non seulement de répondre à des besoins quantitatifs en logements ou équipements mais de raisonner en termes de qualité globale de service.

En ce sens, le développement urbain invite à concevoir une Stratégie Nationale d'abord comme un appel à un changement de perspective pour l'action publique marocaine : la ville n'est plus simplement un problème –celui de la croissance urbaine– qu'elle doit résorber, mais un défi pour la modernisation de l'action publique.

En regard, donc, de ce constat, l'ambition du Maroc, au travers de la mise en place d'une Stratégie Nationale de Développement Urbain, se situe à deux niveaux :

- Certes, d'abord il est nécessaire de reconnaître et affirmer la place de la ville pour le développement contemporain du Maroc ; Autrement dit une exigence d'affichage politique : la société marocaine est aujourd'hui une société urbaine. Le 1^{er} objectif au travers de la SNDU est de favoriser une « prise de conscience »
- au-delà, il s'agit de s'engager dans la voie d'un développement urbain durable, combinant trois dimensions :
 - ⇒ une ville compétitive, moteur de la croissance,
 - ⇒ une ville qui assure la cohésion sociale,
 - ⇒ une ville économe de la ressource.

I.2.2 Une exigence de modernisation autour du fait local

Toute l'ambition de la SNDU consiste à répondre à ce triple constat : **faire évoluer les fondamentaux de l'action publique en direction de la ville, en s'appuyant sur le développement des initiatives locales d'une part et sur un dispositif renouvelé qui conforte les logiques émergentes de la conduite des politiques publiques et la gouvernance urbaine d'autre part.** La mise en œuvre d'une politique nationale en faveur du développement urbain ne passe donc pas principalement par la production de nouveaux textes législatifs ou l'allocation de nouveaux moyens financiers.

Le cadre législatif et réglementaire existant, les évolutions prévues de ce cadre (le nouveau Code de l'Urbanisme, la nouvelle charte locale, le nouveau texte sur la fiscalité locale, le projet de plate forme sur la déconcentration.....) et le potentiel de croissance des finances locales constituent d'ores et déjà des atouts. En revanche, pour aller dans le sens d'un développement urbain durable, *l'enjeu principal consiste en une modernisation de l'action publique autour d'une véritable prise en compte du fait local*. En effet, agir à ce niveau, c'est adapter les interventions publiques aux spécificités locales, d'une part, et garantir une mobilisation collective des acteurs et des forces vives d'autre part.

C'est le défi majeur que se propose de relever la SNDU, autour de deux registres essentiels : **la conception des politiques publiques et la gouvernance urbaine** :

Vers une politique urbaine intégrée

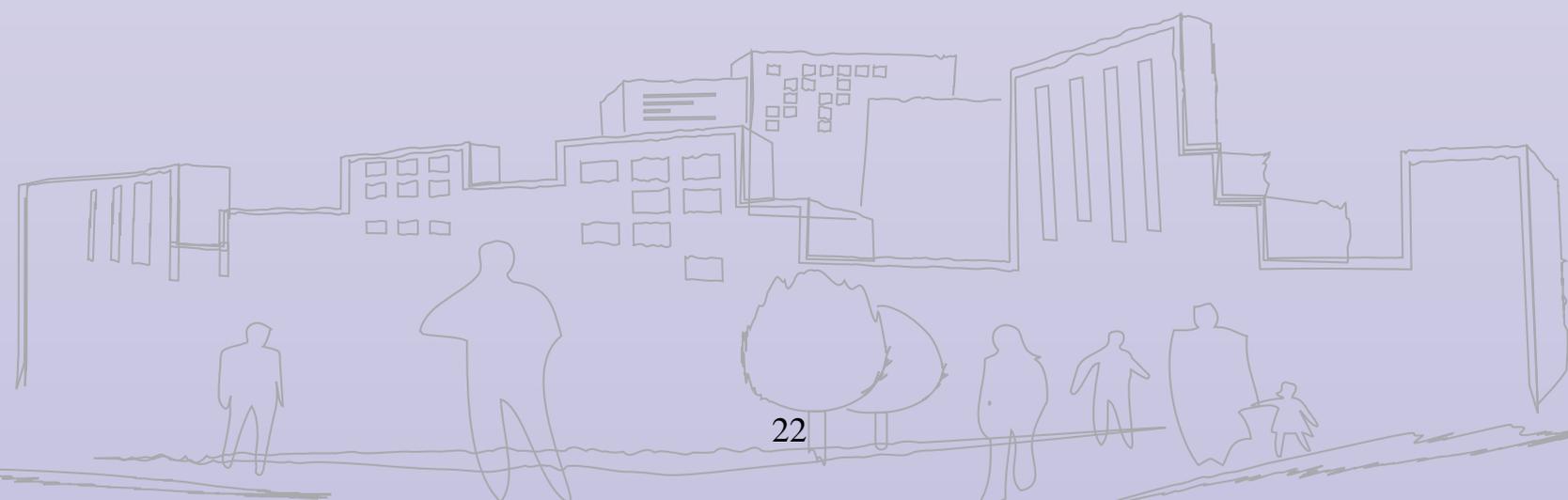
Sur le plan de la conception des politiques publiques, l'ambition est de concevoir une véritable politique urbaine « intégrée » au sens :

- d'une combinaison entre ses dimensions sociale, économique et environnementale ;
- d'une intervention globale à l'échelle pertinente de la ville, c'est-à-dire celle de l'agglomération.

Vers une gouvernance urbaine effective

La mise en place d'une gouvernance urbaine effective passe par la combinaison de deux processus :

- la déconcentration des politiques publiques nationales ;
- le renforcement des ressources et des instruments au service de la décentralisation politique.



II. LE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : UN DEFI POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

L'ambition de la SNDU consiste donc à mettre en place les conditions d'une modernisation de l'action publique au service du développement urbain. Cette modernisation ne sera effective que si elle s'appuie sur les changements en cours. C'est pourquoi l'état des lieux ici proposé vise à repérer, en regard de la logique dominante de l'action publique sur la ville, les dynamiques émergentes autour desquelles il s'agit d'organiser la stratégie de modernisation.

Cet état des lieux porte successivement sur les deux registres des politiques urbaines et de la gouvernance territoriale.

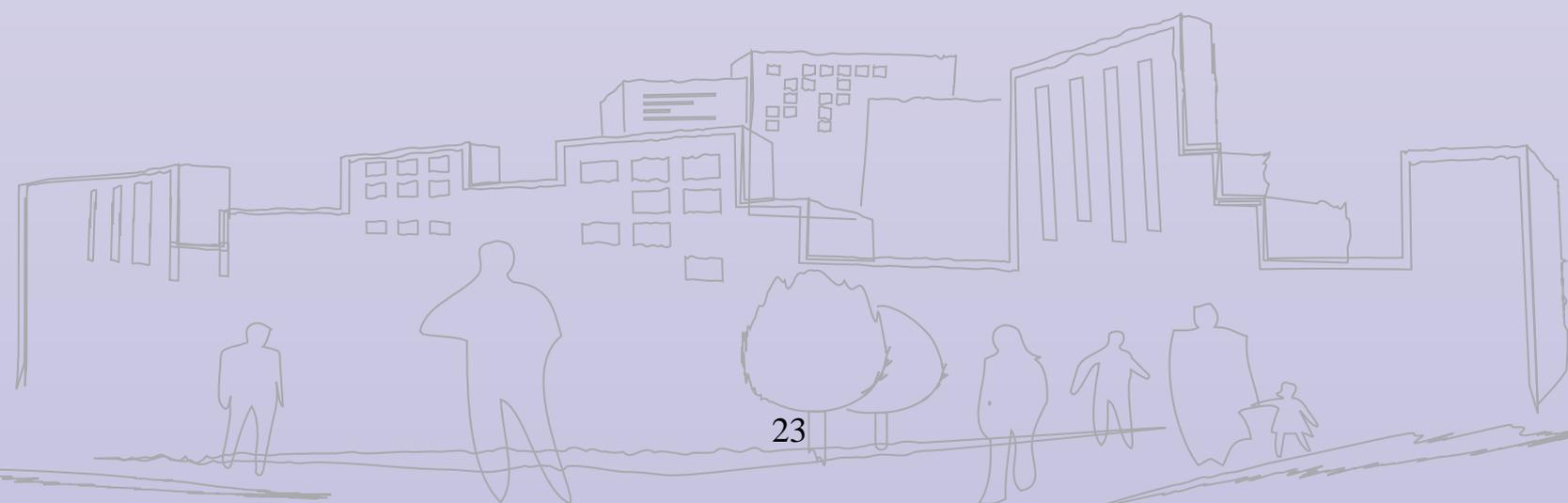
II.1 La modernisation des politiques publiques urbaines

L'examen des politiques publiques touchant à la question urbaine fait apparaître d'une part une logique dominante autour de politiques centrées sur la réparation et le « suivisme » vis-à-vis de la croissance urbaine et une logique émergente, qui consiste à explorer séparément trois voies d'action (ou de réformes) sur la ville.

II.1.1 La logique dominante : suivre la croissance urbaine

Aujourd'hui, il n'existe pas au Maroc de véritable « politique urbaine ». Lorsque les politiques publiques traitent de la ville, elles le font « de facto », d'abord en se focalisant sur la production de logements et plus largement en tentant de « suivre » – par une politique d'équipement (infrastructures, écoles, santé...) – la croissance urbaine.

L'Etat qui était le principal aménageur urbain avec plus de 70% des superficies nouvellement urbanisées au cours des années soixante dix et quatre vingt, se retire de cette activité à partir des années 90. Depuis l'Etat ne joue plus le rôle d'aménageur qui équipe, structure de grands espaces et permet au privé de s'y greffer à moindre coût. Actuellement, l'action de l'Etat est focalisée sur le rattrapage des besoins et la mise à niveau des tissus urbains à travers la mise à niveau des villes dans un cadre partenarial (programmes communes/DGCL, programme villes sans bidonville). Dans ce cadre, les collectivités locales d'une part réagissent en fonction des opportunités offertes par ces programmes centraux et d'autre part focalisent leur attention sur l'amélioration de la gestion des services urbains au travers de leur concession aux opérateurs privés.



II.1.1.1 L'Etat : la réparation au travers de programmes de mise à niveau

La mise à niveau urbaine est une approche qui a démarré à partir de 2003, elle se manifeste à travers quatre programmes sectoriels :

Les programmes nationaux de mise à niveau urbaine

Projet ou Programme	Coût Global (en millions de DH)	Calendrier de réalisation
Programme national de mise à niveau des villes	21 800	2005-2010
Programme Ville sans bidonvilles	25 000	2004-2010
Programme national de déchets ménagers (phase 1)	8 500	2008-2012
Programme national d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées (phase 1)	14 000	2008-2012
Total	69 300	2004-2012

Source : DGCL

II.1.1.1.1 Le Programme National de Mise à Niveau des villes :

la DGCL, dans la perspective de la mise en place d'un développement urbain intégré, a incité les collectivités locales à concevoir des programmes pluriannuels basés, dans leur montage, sur une conception partenariale. L'objectif de ces programmes est la mise à niveau des infrastructures communales et l'amélioration du cadre de vie des habitants notamment en ce qui concerne la voirie, l'éclairage public et les espaces verts. Les premières villes qui se sont investies dans la préparation de ces programmes, avec l'appui technique de la DGCL, sont les villes de Rabat, Salé, Témara, Tétouan, Tanger, Casablanca, Oujda, Agadir.

Les villes ayant bénéficié de la première phase du Programme National de Mise à Niveau des Villes

Villes	Coût Global (en millions de DH)	Participation de la DGCL (en millions de DH)	Emprunts FEC (en millions de DH)	Calendrier de réalisation
Casablanca	3 250	1 300	1 200	2007-2010
Rabat	1 500	460	470	2005-2007
Salé	1 500	250	350	2005-2009
Oujda	1 275	160	150	2006-2009
Agadir	1 002	150	201	2006-2008
Tanger	705	185	200	2006-2009
Tétouan	530	150	170	2006-2010
M'diq Fenideq	400	105	50	2005-2008
Témara	250	52	110	2005-2007
Total	10 412	2 812	2 901	

Source : DGCL

Initialement le programme de mise à niveau des villes était estimé pour la période 2005-2010 à 10,5 milliards de DH dont 2,8 milliards supportés par la DGCL. Le succès du programme a nécessité son élargissement à la quasi-totalité des communes urbaines avec un montant total prévisionnel de 21,8 milliards de DH dont 5,7 milliards financés par la DGCL et 2,4 milliards de DH par des lignes de crédit du FEC.

II.1.1.1.2 Le Programme Villes Sans Bidonvilles (PVSB), a été lancé en 2004. Il a pour objectifs de déclarer les villes marocaines « villes sans bidonvilles » à l'horizon 2010. Ce programme part du constat que malgré la diminution du taux de croissance des ménages résidents dans les bidonvilles (de 4,6% entre 1982 et 1994 à 2,1% entre 1994 et 2004), le nombre de bidonvillois n'a pas cessé d'augmenter (280 000 en 2004 contre 158 000 en 1982). Le programme est basé sur les principes suivants :

L'unicité de la ville et l'existence d'un échéancier d'éradication de la totalité des bidonvilles des différentes villes, signataires d'un « contrat ville sans bidonville ».

Le « contrat VSB » constitue le cadre conventionnel qui fixe la responsabilité de chacun des contractants : l'Etat prend en charge la subvention de ce programme à hauteur de 40 000 DH par ménage bidonvillois, la commune urbaine s'engage en collaboration avec les autorités locales à veiller à la non prolifération des bidonvilles. Le financement des opérations est en général supporté pour le tiers par les habitants, le tiers par la commune et le dernier tiers par le Fonds de Solidarité pour l'Habitat (FSH).

La maîtrise d'œuvre des projets est confiée en majorité au Holding d'Aménagement Al Omrane, dans certains cas à la CDG ou à des promoteurs privés.

L'objectif au terme du programme (2010) est de déclarer 83 villes « villes sans bidonvilles », reloger 280 000 ménages qui résident dans environ 1000 bidonvilles. Le coût prévisionnel du programme est de 25 milliards de DH, dont la contribution du Fonds de Solidarité pour l'Habitat s'élève à 10 milliards de DH. Selon les données du département de l'habitat, les réalisations en

2007, après trois ans de démarrage du programme, sont : 63 contrats « ville sans bidonvilles » signés. Ces contrats concernent 238 000 ménages. Le nombre de baraques démolies ou restructurées s'élève à : 73 000 unités.

II.1.1.1.3 Le Programme National de Déchets Ménagers : Pour pallier aux insuffisances accusées en matière de gestion du secteur des déchets solides et leur traitement au niveau urbain, le ministère de l'intérieur et le département ministériel chargé de l'environnement ont établi un programme national sur une période de 15 ans, pour un montant estimé à 37 milliards de DH¹⁴, qui se fixe comme objectifs :

- Assurer la collecte et le nettoyage des déchets ménagers dans les villes et atteindre un taux de collecte de 90% contre actuellement 70% ;
- Réaliser des décharges contrôlées dans toutes les communes urbaines ;
- Professionnaliser ce secteur dans les agglomérations présentant un intérêt économique pour les opérateurs privés et un coût supportable pour les communes ;
- Atteindre le taux de 20% de récupération des déchets générés, avec des actions pilotes de tri à la source.

La première phase du programme qui est de cinq ans, démarre en 2008, et va concrétiser ses objectifs à l'aide de subventions aux communes pour un montant de 1,5 milliards de DH sur cinq ans, soit 300 millions de DH par an (200 MDH du ministère de l'intérieur et 100 MDH du département de l'environnement)¹⁵.

II.1.1.1.4 Le Programme National d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées :

L'analyse de la situation actuelle fait apparaître d'importants retards en matière d'assainissement liquide au Maroc ; le taux de raccordement global au réseau d'assainissement en milieu urbain montre qu'environ 5 millions d'habitants urbains (soit 30% de la population urbaine) ne sont pas encore raccordés au réseau d'assainissement et un faible niveau d'épuration puisque moins de 10% des eaux usées sont traitées avant rejet en milieu naturel. L'impact de la pollution des eaux sur l'économie du pays est estimé actuellement à plus de 4,3 milliards de dirhams par an.

Suite aux recommandations de la dernière session de la Commission Interministérielle de l'Eau, qui s'est tenue en février 2005, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement ont élaboré un Programme National d'Assainissement Liquide et d'Épuration des Eaux Usées¹⁶. Ce programme d'une quinzaine d'années se fixe comme objectifs :

¹⁴ Ministère de l'Intérieur et Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Eau et de l'Environnement « Programme National de Gestion des Déchets Ménagers et Assimilés » juin 2006

¹⁵ Ministère de l'Intérieur et Secrétariat d'Etat chargé de l'Eau et de l'Environnement « Programme National de Déchets Ménagers : Plan d'action 2008-2012 » 2007 p 7.

¹⁶ Ministère de l'Intérieur et Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Eau et de l'Environnement « Programme National d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées » janvier 2006

- atteindre un taux de raccordement global au réseau d'assainissement de plus de 80% en milieu urbain ;
- réduire la pollution de 60% au moins.

Ce programme concerne 260 villes et centres urbains¹⁷, totalisant une population de plus de 10 millions d'habitants en 2005. Le montant du programme d'investissement est de l'ordre de 43 milliards de DH. La première phase de ce programme a un coût de 14 milliards de dirhams pour un programme bénéficiant à près de 219 villes et centres urbains abritant près de 9,40 millions d'habitants. Le financement de ces actions sera supporté par l'Etat à hauteur de 25%.

A coté de ces programmes, adoptés et plus ou moins mis en œuvre, il existe des programmes en état de projet, c'est le cas de la « stratégie nationale d'intervention dans les tissus anciens » du Ministère de l'Habitat de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace. D'autres se limitent à quelques centres urbains, c'est le cas du « programme Mada-in » du Ministère du tourisme qui appuie la réhabilitation des médinas pour les villes disposant d'un « plan régional de développement touristique ». Deux villes sont concernées pour le moment : Fès et Casablanca.

A partir de l'observation des politiques publiques de mise à niveau urbaine, quatre constats peuvent être établis :

- Les champs couverts par ces programmes laissent apparaître des manques. Les deux grands ministères qui agissent directement au niveau des villes à travers des politiques sectorielles et incitatives sont les ministères de l'Intérieur et de l'Habitat, et dans une moindre mesure les départements ministériels chargés de l'environnement et du tourisme. Ainsi plusieurs secteurs ne font l'objet d'aucun programme, c'est le cas des transports urbains, la culture et le sport. Les programmes comme ceux de la santé ou de l'éducation ont une dimension nationale non territorialisée.
- L'approche de ces programmes est standardisée. Ils sont tous pratiquement construits autour de deux principes : l'incitation financière et la manifestation d'intérêt de la part des collectivités locales. Ils ne tiennent guère compte – au-delà de la dimension quantitative – des spécificités des villes, de leurs dynamiques de développement.
- Ces programmes traitent d'objets souvent proches de façon cloisonnée. Ainsi, il ne paraît guère compréhensible que la remise à niveau de la voirie et des réseaux d'assainissement fassent l'objet de programmes distincts.
- Les conditions structurelles pour mettre ces programmes au service du développement urbain ne sont pas véritablement présentes. Trois questions notamment ne sont pas résolues :
 - L'ouverture et l'équipement en hors site des extensions urbaines. Cette question a trouvé une réponse partielle par l'ouverture à l'urbanisation à travers la couverture par des plans d'aménagements de zones urbaines et périurbaines par les agences urbaines sur l'ensemble des villes ce qui représente un potentiel de 55 000 ha soit 10 fois le besoin

¹⁷ Ce programme n'inclut pas les centres dont les services d'assainissement sont gérés par des concessionnaires privés (Casablanca, Rabat,.....)

national annuel en aires à ouvrir à l'urbanisation¹⁸. Quant aux modalités d'équipement en hors site de ces superficies, la question reste entière.

- La récupération des dépenses d'équipement que réalisent les communes urbaines notamment au niveau des aménagements urbains. Des réponses partielles sont données à travers la réforme de la fiscalité locale.
- La question des normes de l'habitat et des équipements : pour réduire le coût de production de l'habitat et des équipements collectifs (pour rapprocher le coût de la production du secteur formel de celui de l'informel), plusieurs études¹⁹, documents d'urbanisme²⁰, rapports officiels²¹ ont suggéré d'adopter les principes de la révision des normes et standards et l'adoption du principe de l'équipement progressif des lotissements. Ces principes sont appliqués de fait et d'une façon informelle dans les quartiers clandestins, leur expérimentation dans un cadre formel se fait toujours attendre.

II.1.1.2 Les collectivités locales : vers la gestion des services urbains par le privé

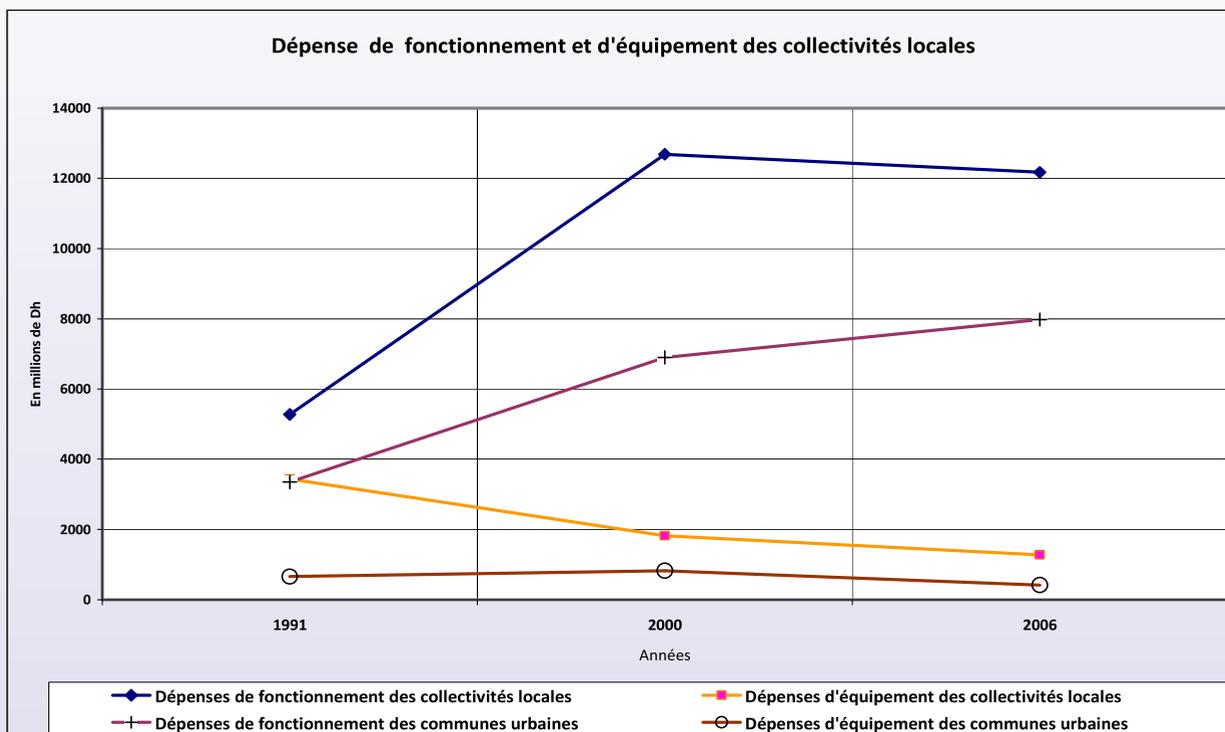
Au-delà de leur inscription dans ces programmes de réparation conduits par l'Etat, les collectivités locales focalisent leur attention sur la question de la gestion des services techniques (traitement des déchets, nettoyage urbain...). Pour ce faire, la tendance actuelle est à leur retrait de la prise en charge directe et à l'externalisation auprès d'opérateurs privés. Cette externalisation d'un certain nombre de services se manifeste au niveau de l'évolution du budget des collectivités locales. Le budget de fonctionnement tend à augmenter au détriment de celui de l'équipement du fait qu'un certain nombre de tâches (assainissement solide et liquide, éclairage public, gestion des abattoirs...) qui relevaient directement des communes auparavant sont de plus en plus confiées au secteur privé.

¹⁸ Ministère Délégué chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme « Atlas des zones ouvertes à l'urbanisation » Edition 2007.

¹⁹ Banque Mondiale « Etude sur la stratégie du secteur de l'habitat au Maroc » Rapport n° 13930 MOR, mars 1995.
Ministère de l'Habitat « Etude sur l'aménagement des terrains résidentiels pour le développement de la promotion immobilière » EDESA, URBA PLAN, 1997

²⁰ SDAU Casablanca, Fès, Agadir 1984-1989

²¹ ANHI « Habitat insalubre et stratégies d'interventions » Actes du séminaire international, Meknès, 1994.



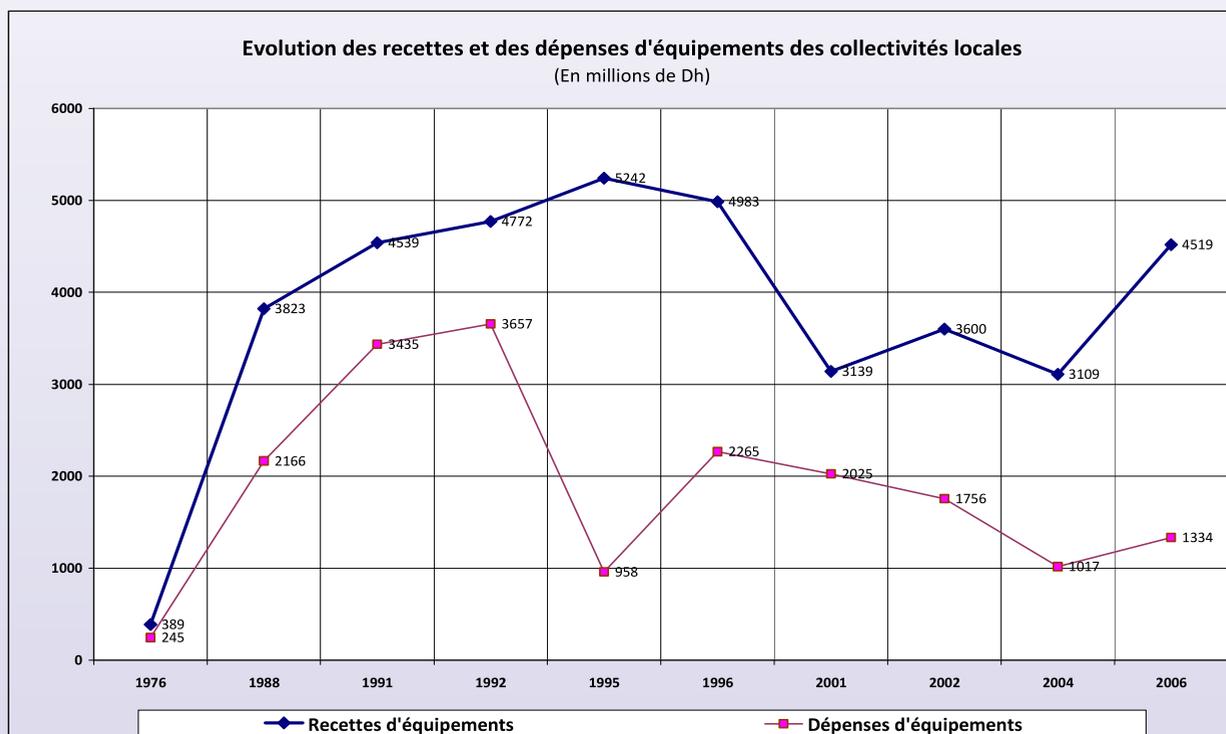
Evolution des dépenses de fonctionnement et d'équipement des communes urbaines
(en millions de DH)

	1991	2000	2006
Dépenses de fonctionnement des collectivités locales	5 278	12 686	12 171
Dépenses d'équipement des collectivités locales	3 435	1 825	1 280
Dépenses de fonctionnement des communes urbaines	3 349	6 897	7 977
Dépenses d'équipement des communes urbaines	656	826	415

Source : DGCL

Cette externalisation des tâches n'est nullement accompagnée par l'amélioration des performances de gestion des collectivités en faveur de leur capacité d'investissement et d'équipement. L'analyse de l'évolution des dépenses et des recettes des collectivités locales montre un décalage de plus en plus important entre l'évolution des recettes d'équipement et celles des dépenses d'équipement. Cela souligne le problème de capacité de gestion des investissements au niveau communal. Si on tient compte des reports de crédit des exercices

antérieurs à celui de 2006, qui se sont accumulés depuis des années, les recettes d'équipements disponibles des collectivités locales ont atteint, en réalité, en 2006 : 11,79 milliards de DH, soit deux fois et demi les recettes d'équipement de la même année. Sachant que celles-ci ne peuvent dépenser annuellement que le tiers de leurs recettes, les reports risquent de s'accroître ad vitam aeternam.



Source : DGCL

On constate donc le paradoxe suivant : les collectivités locales ont des besoins d'investissement importants et sont simultanément dans l'incapacité de consommer le peu de ressources²² dont elles disposent.

II.1.2 La logique émergente : le développement urbain autour de trois voies d'action innovantes

Les autorités marocaines sont conscientes des limites des politiques de rattrapage de la croissance urbaine du fait des nouvelles données de la mondialisation. Dans ce contexte, il est admis que la croissance économique nationale passe en grande partie par les villes, d'où la nécessité de préparer celles-ci à accroître leur part des investissements et des flux financiers mondiaux. Sachant que l'urbanisme et le développement urbain sont au cœur de cette problématique, trois voies complémentaires, qui donnent une part belle au partenariat public privé, sont explorées séparément à partir de 2005 :

- Le lancement d'opérations de développement urbain à grande échelle (les villes nouvelles, Bouregreg, Casa Anfa...), en ayant recours de façon massive à la dérogation, dans une logique d'exception,

²² En 2007, les dépenses des collectivités locales représentent à peine 11% des dépenses publiques et 17% du budget d'investissement de l'Etat.

- La mise en place de structures techniques, juridiques et financières pour la réalisation des projets urbains, dans le cadre d'un partenariat public privé, avec plus ou moins de succès.
- La proposition d'une législation souple qui concilie les pouvoirs des maîtres d'ouvrages publics avec les impératifs de négociation dans un cadre partenarial public privé.

II.1.2.1 Le lancement d'opérations de développement urbain à grande échelle

Dans le cadre d'une approche volontariste sur fond d'une stratégie métropolitaine plus ou moins esquissée, des projets d'envergure nationale ont été engagés à Rabat Salé, à travers le projet d'aménagement de la vallée de Bouregreg, et à Casablanca à travers le réaménagement de l'ancien aéroport international : Casa Anfa. A coté de ces projets phares on peut citer également les projets de front de mer : le port de Tanger Méditerranée, la marina de Casablanca et la corniche de Rabat. A la périphérie de certaines grandes villes, des villes nouvelles ont vu le jour c'est le cas de la ville nouvelle de Tamesna à Rabat, la ville nouvelle de Zenata à Casablanca et la ville nouvelle de Tamansourt à Marrakech.

Ces opérations se caractérisent par leur envergure (foncière et financière) et par la maîtrise totale par les maîtres d'ouvrages publics (la CDG et Al Omrane) de la mobilisation du foncier et des dispositions de l'urbanisme. Cette maîtrise garantit sans conteste la première phase d'aménagement foncier des opérations. Quant aux aménagements urbains, ils sont en cours de réalisation en partenariat avec le secteur privé national et étranger²³.

Si ces opérations démontrent la capacité à réaliser le développement urbain multidimensionnel, elles présentent, en raison de leur caractère d'exception, de nombreux risques :

- Celui d'une **dynamique « à deux vitesses »**, en regard du reste de la ville existante ; Pour des raisons de rentabilité des projets, le projet ne cible qu'une catégorie sociale ce qui provoque une standardisation des projets et leur déconnexion par rapport au reste de la ville.
- Celui d'une **exacerbation de la concurrence** entre les villes au travers de la multiplication d'opérations similaires (zones off-shore). Au sein de cette concurrence, seules les villes présentant des opportunités foncières sont bénéficiaires de tels projets.
- - Celui d'une **fragilisation de la gouvernance locale**. On assiste d'une part à la marginalisation des collectivités locales en raison du niveau de technicité demandé pour construire des partenariats autour des projets à grande échelle. Les CL ne disposant pas de cette technicité, se trouvent en situation de dépendance vis-à-vis des grandes institutions type CDG ou Al Omrane, et au pire hors-jeu. De plus, ces projets pilotés par des structures indépendantes, et déconnectées par rapport aux CL, n'induisent aucun apprentissage collectif des acteurs locaux. Enfin, d'un point de vue politique, les collectivités locales vont hériter et gérer par la suite des projets conçus en dehors de tout contrôle démocratique.

²³ Projet de la vallée de Bouregreg et la Marina de Casablanca : Dubaï Holding , Rabat corniche : Emmar.
Villes nouvelles : investisseurs espagnols, Indonésiens, Emiratis Etc...

II.1.2.2 La création de structures dédiées d'aménagement

On pense à ce sujet aux sociétés d'économie mixte (SEM) qui deviennent des acteurs de premier plan. La communauté urbaine de Casablanca a mis en place deux SEM. La première sous la dénomination de « Casablanca Développement » (CASADEV) en avril 2005, avec 51% des actions pour la communauté urbaine et 49% pour la CDG. Le but de la SEM est la réalisation, pour le compte de la ville, d'équipements (voiries, zones industrielles, gestion des équipements, aménagement d'espaces verts, constructions, etc.). La seconde est plus récente, elle a été créée en août 2008, sous forme de société anonyme (SA) dénommée « Casablanca Aménagement ». Cette nouvelle entité est domiciliée au siège de la wilaya du grand Casablanca. Le tour de table est composé de la wilaya, l'agence urbaine, les conseils locaux (préfecture, ville, région) en plus du holding Al Omrane et de la Banque Centrale Populaire. L'article 4 des statuts définit ainsi son objet « La société aura toutes les prérogatives lui permettant d'être un outil essentiel pour l'aménagement et le développement économique du grand Casablanca ». La société aura précisément pour tâches :

- l'appui aux intervenants locaux dans la définition des projets durant les phases préliminaires et la mise au point des plans d'action ;
- le montage financier des projets et la recherche des capitaux ;
- la régulation du marché foncier en jouant le rôle d'agence foncière.

Une disposition générale, lui permet d'intervenir dans les opérations commerciales, foncières et immobilières dans la perspective de la mise en œuvre des documents d'urbanisme. Ainsi, Casa Aménagement apparaît comme l'outil opérationnel du conseil de la ville, d'une façon générale, et de l'Agence Urbaine de façon particulière.

D'autres villes telles que Témara et Marrakech ont mis également en place leurs SEM avec la CDG.

Il est trop tôt pour se prononcer sur la réussite ou l'échec de ce type de montage. Toutefois ces tentatives montrent le besoin des acteurs locaux de sortir des carcans du fonctionnement de l'administration au niveau de la gestion des ressources humaines et financières, mais sont-ils capables de négocier sur un pied d'égalité avec les institutions partenaires ?

II.1.2.3 La proposition d'une législation pour un urbanisme opérationnel

Le projet du code de l'urbanisme, qui est le résultat de plus d'une décennie de réflexion, introduit l'urbanisme opérationnel dans une législation dominée par l'urbanisme réglementaire et amène dans sa conception plusieurs innovations :

- Il donne une place importante au partenariat public - privé dans le montage et la réalisation des opérations d'aménagement urbain ;
- Il fait de la concertation et de la participation des acteurs locaux la pierre angulaire de tout aménagement ;
- Il contient un certain nombre de dispositions qui permettent d'intégrer ce qui est considéré actuellement comme exceptionnel par rapport aux dispositions du droit commun en matière d'aménagement foncier et urbain ;
- Il propose la mise en place d'une boîte à outil complète composée d'instruments opérationnels d'aménagement foncier, urbain, financier, et institutionnel.

Le code est structuré autour de trois thèmes majeurs : Les documents d'urbanisme (i), l'urbanisme opérationnel (ii), la police administrative d'urbanisme (iii). C'est au niveau de l'urbanisme opérationnel que l'apport du code est plus déterminant.

Les dispositions de l'urbanisme opérationnel abordent les questions suivantes :

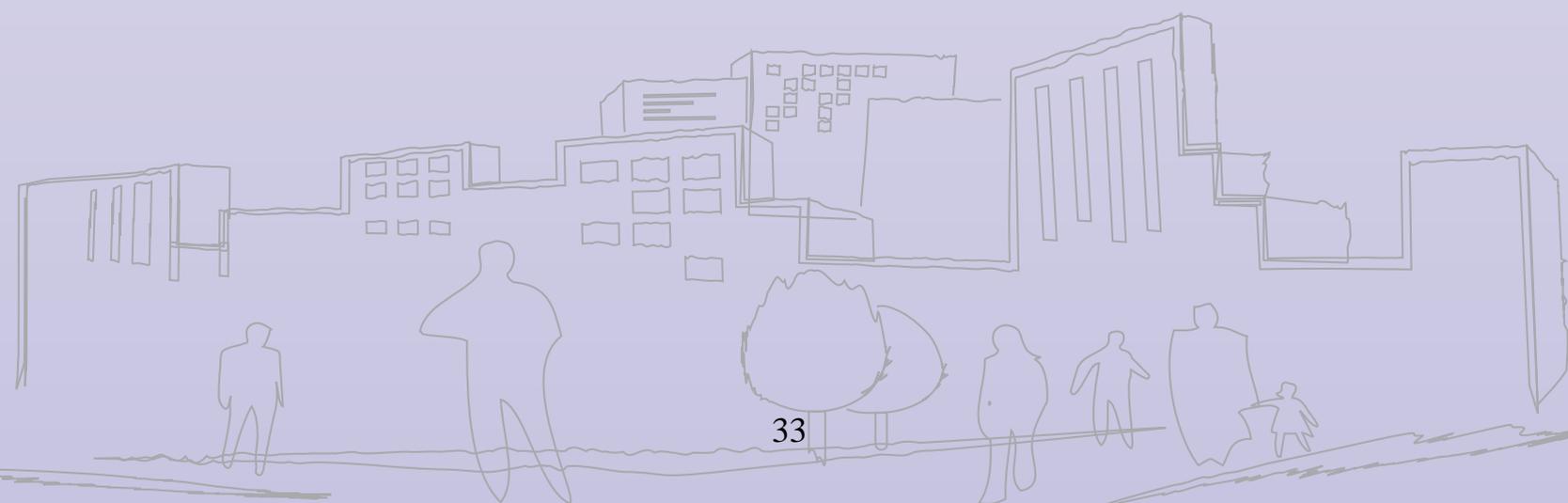
- Les modalités de planification, de réalisation et de gestion des villes nouvelles.
- L'aménagement concerté comme moyen d'aménagement urbain à grande échelle dans des secteurs prioritaires à dominante propriétaires privés. L'initiative du lancement de l'opération est publique, mais la réalisation peut être faite par un aménageur public ou privé.
- L'aménagement foncier avec deux variantes (remembrement urbain obligatoire et remembrement urbain conventionnel) contribue à la mobilisation et à l'équipement en hors site des terrains urbains périphériques dans un cadre partenarial avec les propriétaires privés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Ces nouveaux instruments sont accompagnés par des mesures à moyen terme tels que : le droit de priorité en matière d'acquisition du foncier par les collectivités locales dans des zones décrétées par les documents d'urbanisme comme « zones prioritaires ».

En ce qui concerne les outils de la mise en œuvre, le code propose la création d'agences foncières régionales, et un fonds national de l'aménagement et de l'urbanisation qui sera alimenté en partie par une taxe sur les droits de construire prévue par les plans d'aménagement. Les apports du code sont indéniables :

- C'est un texte qui met les collectivités locales au centre du dispositif de l'aménagement foncier et urbain ;
- Le projet intègre dans le droit commun un certain nombre de dispositions d'exception qui se retrouvent dans le texte de création de l'agence d'aménagement de la vallée du Bouregreg par exemple ;
- C'est un projet qui offre une large palette de moyens d'action en matière d'aménagement et qui touche tous les niveaux de l'aménagement foncier à l'aménagement urbain en passant par des opérations de rénovation et de réhabilitation.

Malgré ces apports, la majorité des acteurs locaux ne retient du projet que l'aspect répressif relatif au contrôle de l'urbanisme, or cet aspect ne constitue nullement la finalité première du projet. A cela s'ajoute le nombre élevé d'articles de loi (491 articles) qui rend la lecture et la compréhension de la cohérence du texte, par les non-initiés, ardues.



Les voies émergentes du développement urbain

Type d'action ou de réforme	Objectifs	Entités et projets	Dispositions relatives au foncier et à l'urbanisme	Maîtrise d'ouvrage et partenariat public privé	Niveau d'opérationnalité
Opérations publiques d'aménagement urbain	Projets urbains de grande envergure avec un <u>dispositif institutionnel d'exception</u>	- Agence pour l'aménagement de la vallée de Bouregreg - Filiales de HAO pour la réalisation des villes nouvelles de Tamesna, Tamensourt...	Mesures exceptionnelles : plein propriété et plein pouvoirs	Maîtrise à 100% de l'aménagement foncier par l'opérateur public et partenariat avec le privé pour l'aménagement urbain (promotion immobilière)	Projets en cours
Structures ad hoc d'aménagement urbain au service des CL	<u>Entités juridiques de droit privé</u> pour l'aménagement urbain au service des CL	- CASA Développement - CASA Aménagement - SEM Temara - SEM Marrakech	Aucune mesure d'exception. Application des dispositions des documents d'urbanisme	- Commande et maîtrise d'ouvrage 100% CL - Montage, exécution et financement partenariat CL- privé	En cours d'expérimentation
Aménagement urbain dans le cadre des dispositions du code de l'urbanisme	<u>Dispositions juridiques de droit commun</u> pour le montage et la réalisation d'opérations d'aménagement foncier et urbain dans cadre privé ou public	- Zones d'Aménagement Concerté - Périmètre des projets opérationnels - Villes Nouvelles - Remembrement urbain obligatoire - Remembrement urbain conventionnel	Combinaison de pleins pouvoirs conditionnés et des dispositions de négociations dans un cadre partenarial, public privé	- Maîtrise d'ouvrage totalement ou partiellement publique - PPP modulée en fonction des situations	Projet de code de l'urbanisme en cours d'approbation

Le tableau ci-dessus souligne que :

- Ces trois voies reflètent bien une prise de conscience de la nécessité de dépasser l'approche mise à niveau pour aborder la question de développement urbain selon les impératifs d'une économie urbaine mondialisée.
- Les trois dynamiques pourraient être complémentaires (un cadre législatif, des interventions d'Etat, des instruments auprès des CL). Dans ce cadre là, il est nécessaire de s'appuyer sur leur « signification » sans pour autant espérer les « systématiser » en l'état.

II.2 La modernisation de la gouvernance territoriale

L'observation conduit à considérer que la ville marocaine est administrée, mais pas gouvernée en raison du caractère éminemment sectoriel et centralisé des politiques publiques qui s'y appliquent.

Néanmoins, on constate aujourd'hui l'amorce d'un processus de changement autour d'une dynamique de territorialisation des politiques sectorielles de l'Etat et l'apparition de démarches expérimentales de réflexions stratégiques locales

II.2.1 La logique dominante : une ville administrée au travers de politiques sectorielles et centralisées

Juridiquement, la seule institution qui a la charge de gérer la ville et de veiller à son développement, c'est le conseil communal. La charte communale donne à celui-ci de larges pouvoirs. Pour remplir ses tâches, la commune reçoit l'appui de la tutelle et des services extérieurs. En réalité les communes et les autorités locales sont les seules qui gèrent tant bien que mal la ville et se trouvent seules face aux citoyens. Les structures déconcentrées de l'État (administrations provinciales et services extérieurs) travaillent sur des échelles territoriales (province) plus vastes et raisonnent en termes de cartes, programmes, et objectifs. Chaque service extérieur élabore et exécute son programme en ignorant les programmes des autres. On observe ainsi une déconcentration variable, associée à une faible transversalité des politiques publiques et une gestion locale focalisée sur le quotidien sans anticipation, ni véritable vision.

II.2.1.1 Une déconcentration variable, associée à une faible transversalité des politiques publiques

La déconcentration, comme acte de délégation des responsabilités de la part des autorités centrales vers les autorités administratives opérant au niveau local, a pour objectif de rendre la conception et l'exécution des politiques publiques plus efficaces et plus proches des besoins du développement local.

La déconcentration au Maroc n'a pas suivi le progrès de la décentralisation. Au niveau local il y a une administration à deux vitesses : une administration décentralisée en expansion et des administrations locales insuffisamment déconcentrées. Cette insuffisance se manifeste à travers les indicateurs suivants : En 2001, même si 92% du personnel administratif de l'Etat exercent au niveau des services extérieurs²⁴ (chiffre qui est proche de celui de la France, 95%), les délégations au profit des sous ordonnateurs territoriaux ne dépassent pas 18% des crédits ouverts, en dehors du chapitre « personnel », par la loi des finances²⁵.

Malgré l'existence d'une volonté sans faille pour le renforcement de la déconcentration attestée par des décrets²⁶, des circulaires²⁷ et des discours d'orientation²⁸, des

²⁴ Ministère de la Modernisation des Secteurs Publics « statistiques du personnel de l'Etat au titre de l'année 2001-2002 »

²⁵ Centre Marocain de Conjoncture « Le développement local : contexte et enjeux » Bulletin thématique n°31 octobre 2007 p 22.

²⁶ Décret du 20 octobre 1993, relatif à la déconcentration administrative. Décret du 20 décembre 2005 relatif à la déconcentration administrative fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de déconcentration administrative

²⁷ Circulaire du premier ministre n° 2/2004 relatif à la déconcentration administrative.

divergences subsistent entre les différents départements ministériels sur les principes et les modalités de la mise en œuvre de la déconcentration. En général pour la majorité des départements ministériels, la déconcentration doit être accompagnée par un supplément de moyens humains et matériel ; alors que pour le ministère des finances, celle-ci doit être conçue comme un transfert de moyens humains et matériels, déjà existants, du central vers le local.

Actuellement dans la pratique, la déconcentration est appréhendée comme un système de délégation où chaque ministère délègue des pouvoirs plus ou moins étendus à ses propres services extérieurs.

Cette approche tend à renforcer des logiques sectorielles et maintient le cloisonnement entre les ministères.

Les auteurs du rapport « Déconcentration et gouvernance des territoires »²⁹ font trois constats sur le bilan des mesures de déconcentration adoptées jusqu'à présent :

- Une déconcentration *verticale* descendante et cloisonnée par secteur qui relègue au second plan les conditions de la mise en cohérence au niveau des territoires.
- Une déconcentration *insuffisante*, le transfert des moyens humains et matériels à l'échelon déconcentré est jugée insuffisant.
- Une déconcentration *inachevée* et à géométrie variable en fonction des secteurs, le transfert de pouvoirs et de moyens s'opère au cas par cas, au gré des urgences et de la capacité d'absorption du secteur.

Ainsi en dépit des principes affichés, le constat est unanime : le niveau de la déconcentration est variable selon les départements ministériels ; Quant à l'échelle territoriale de l'action, c'est la province qui demeure l'échelon le plus opérationnel³⁰. Ni la région - le découpage régional des administrations se fait en fonction d'impératifs techniques qui ne coïncident pas nécessairement avec le découpage administratif - ni la ville ne font l'objet d'une quelconque stratégie de développement ou d'action des départements ministériels³¹.

Les politiques de l'Etat, pilotées au niveau central, demeurent le principal levier d'intervention publique directe sur la ville à travers le relai du wali ou du gouverneur. A l'exception de quelques ministères notamment celui de l'Equipement, la mise en œuvre d'actions publiques au niveau local se fait directement en concertation avec les autorités locales (Wali, gouverneurs). Les services extérieurs des ministères (délégations, directions,...) sont parfois réduits au rôle de spectateur.

²⁸ Discours royal à l'occasion de la Rencontre Nationale des Collectivités Locales, Agadir 12/12/2006.

²⁹ Ali BOUABID et Larabi JAIDI « Déconcentration et gouvernance des territoires : recommandations pour un débat » Publications de la Fondation Abderrahim Bouabid, novembre 2007 p6

³⁰ Centre Marocain de Conjoncture « Le développement local : contexte et enjeux » Bulletin thématique n°31 octobre 2007 p 25.

³¹ Exception du « programme ville sans bidonville » du Ministère de l'Habitat de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace et des programmes d'assainissement liquide et solide de la DGCL.

II.2.1.2 Le Wali : acteur personnalisé du développement local

Le Wali, qui est en même temps gouverneur, est le représentant de l'Etat et le pivot de l'activité provinciale et régionale. Outre la présidence du comité de coordination technique en matière économique et sociale, il exerce la tutelle des collectivités locales, la coordination et le contrôle des services extérieurs des ministères. Le rôle « développeur » du Wali est confirmé par la lettre royale de janvier 2002³², qui désigne le wali de région en tant qu'autorité dotée de prérogatives légales et réglementaires pour prendre les actes administratifs nécessaires à la réalisation des investissements et la création des centres régionaux d'investissement. Ainsi le Wali est actuellement présenté comme un acteur clé du changement, il est impliqué dans toutes les expériences novatrices (INDH, Contractualisation ...). Cette métamorphose concerne plus la personne que l'institution. Excepté le cas des CRI, le Wali continue à utiliser les moyens matériels et humains mis à sa disposition en tant que gouverneur. Il continue, faut d'une déconcentration verticale, à être l'interlocuteur direct des administrations centrales des différents ministères, soit pour faire aboutir des doléances locales, souvent urgentes, soit pour répondre aux sollicitations des départements ministériels pour mettre en œuvre leurs stratégies ou leurs plans d'action. La réussite des actions de développement local par un Wali est conditionnée par le degré de son dynamisme et le capital relationnel dont il dispose. Ces attributs personnels sont, certes, importants mais ils ont des limites devant la complexité des problèmes et l'ampleur des attentes, surtout, dans les grandes agglomérations urbaines.

Il est donc nécessaire de se pencher sur deux aspects :

- La construction d'une institution du Wali dédiée au développement territorial nécessite de trouver des réponses à deux questions clés à savoir, l'affirmation du niveau régional et l'explicitation claire du mandat du wali. Ces questions entre autres font l'objet d'une plate forme en cours de préparation par le gouvernement.
- Le dépassement d'une gestion locale centrée sur l'urgence vers une gestion basée sur la transversalité des politiques sectorielles et l'anticipation des besoins locaux, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

II.2.1.3 Une gestion locale focalisée sur le quotidien sans anticipation, ni véritable vision

Le seul moment où la ville est pensée comme une entité à part entière par l'ensemble des acteurs, c'est au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme (SDAU, PA...) ou lors de la réalisation du Plan de Développement Économique et Social (PDES). Les observations faites, depuis un bout de temps, montrent que ces exercices de transversalité locale sont négligés.

³² Lettre Royale au premier ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement. Bulletin officiel n° 4970 du 3 kaada 1422 (17 janvier 2002)

Même si les documents d'urbanisme, notamment le Plan d'Aménagement (PA) constituent une référence technique et juridique pour la planification spatiale du devenir de la ville, l'attitude des collectivités locales et les administrations déconcentrées est ambivalente. Pour les communes ce sont des documents «imposés», «inadaptés» qui limitent les champs d'action d'un conseil qui hérite un PA auquel il n'a pas contribué. Quant aux services extérieurs, ils ne se sentent même pas concernés par les dispositions de ces documents lors de l'élaboration de leurs programmes ou de leurs cartes (scolaires ou sanitaires par exemple). Face aux «rigidités» des documents d'urbanisme, renforcées par l'absence d'outils d'urbanisme opérationnel, les demandes de plus en plus pressantes et insatisfaites fusent. Vu que les institutions, auxquelles incombe le respect des dispositions des documents d'urbanisme (communes et agences urbaines), ne peuvent qu'accepter ou refuser une demande (de construire ou lotir) avec des moyens réduits pour faire respecter leurs décisions, des mécanismes de contournement, formels et informels, de la règle se sont mis en place. L'urbanisme se trouve en situation «d'exception permanente» en train de gérer, soit des intérêts divergents en ayant recours à des actions coûteuses –dans le seul objectif de mise à niveau- soit la satisfaction de demandes contradictoires, soit enfin la multiplication de «non décisions», ces reports accroissent les coûts financiers des futures décisions. Les nouvelles dispositions du projet du code de l'urbanisme essaient de remédier à cet état de fait, toutefois des mesures d'accompagnement sont nécessaires pour la mise en œuvre du volet de l'urbanisme opérationnel.

La révision du cadre de la planification locale est devenue impérative après l'expérience des Plan de Développement économiques et Sociaux 2000-2004. La majorité des collectivités locales a subi cet exercice comme une corvée imposée par la DGCL³³. Les multiples évaluations faites sur les conditions d'élaboration et d'exécution des PDES montrent que ceux-ci (i) ne reflètent pas de véritables stratégies de développement, (ii) ne font pas l'objet de concertation élargie ni d'une implication des services extérieurs, (iii) n'établissent pas un lien crédible entre programme d'investissement, besoin de financement et implications budgétaires³⁴. Les difficultés de la planification décentralisée sont autant l'effet de la faiblesse de la capacité et du manque de motivation des élus et des cadres de l'administration locale que du manque de visibilité en matière des moyens financiers pour atteindre les choix définis par le PDES³⁵

II.2.2 La logique émergente : des politiques sectorielles qui se territorialisent, et où le local interpelle le central.

En regard de ce constat dominant, il faut noter l'amorce d'un processus de changement, autour de la mise en œuvre des politiques sectorielles de l'Etat d'une part et au travers de l'élaboration de démarches expérimentales de développement urbain d'autre part.

³³ DGCL « Examen des procédures et de la politique existante pour la planification des investissements » USAID, RTI, octobre 2001.

³⁴ DGCL « Diagnostic de la capacité locale pour la bonne gouvernance » USAID, RTI, septembre 2001 p54.

³⁵ Centre Marocain de Conjoncture « Le développement local : contexte et enjeux » Bulletin thématique n° 31 octobre 2007 p 76

II.2.2.1 Des politiques sectorielles qui se territorialisent, en évitant la complexité urbaine

Depuis quelques années, les départements ministériels tendent à concevoir des Plans Stratégiques qui s'inscrivent dans la durée. A ce titre, on peut citer : Le Plan Émergence pour l'industrie, le Plan Azur pour le tourisme, Vision 2015 pour l'artisanat, le Programme Rawaj pour le commerce intérieur, le Plan Vert pour l'agriculture. D'autres départements s'appêtent à annoncer les leurs. C'est le cas, par exemple de l'éducation nationale et de la culture.

L'observation de ces différents plans de développement suggère trois types de limites :

II.2.2.1.1 L'absence de référentiel commun.

S'il est difficile d'apprécier le degré de complémentarité ou d'indifférence entre ces différents plans, on peut en revanche constater qu'ils ne disposent d'aucun cadre de référence : ni au niveau national, où le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) est tout simplement ignoré, ni au niveau régional, où la dernière version du Plan de développement économique et social qui est censé être le réceptacle de l'ensemble de ces programmes a été celle couvrant les années 2000/2004.

II.2.2.1.2 La concurrence pour les instruments mobilisés

Chaque département ministériel est contraint d'ajuster ses actions en fonction de son champ de compétence en utilisant des moyens qui relèvent du « domaine commun ». Tout l'effort est donc concentré sur la mobilisation de ces moyens qui permettent d'éviter toutes complications ou retard (sous entendre toute confrontation avec des acteurs publics ou privés) et qui donnent plus de chance à la réussite des programmes.

Les moyens qui relèvent du « domaine commun » sont au nombre de trois, ils peuvent être utilisés séparément ou combinés :

- Le domaine privé de l'Etat : le recours aux terrains domaniaux permet d'éviter les difficultés et les incertitudes que présente la mobilisation des terrains privés. Entre 2002 et 2007, selon les données de la direction des domaines, 22 521 ha ont été mobilisés pour l'exécution des différents programmes publics³⁶.
- Les fonds publics : le concours du budget de l'Etat ou de fonds dédiés permet d'accorder des dons, des subventions qui incitent les acteurs publics ou privés à adhérer aux projets.

³⁶ Les terrains domaniaux mobilisés par les pouvoirs publics entre 2002 et 2007 se répartissent de la manière suivante :

- ✓ Villes nouvelles et zones d'urbanisation nouvelles : 10 407 ha
- ✓ Tourisme (Plan Azur) : 7 082 ha
- ✓ Gestion déconcentrée de l'investissement (2004-2007) : 2 100 ha
- ✓ Industrie (Plan Emergence) : 1 932 ha

- La dérogation aux dispositions de l'urbanisme : l'obtention de cette dérogation est d'autant plus facile une fois combinée avec les deux moyens précédents.

Les modalités de la mise en œuvre de ce triptyque se sont perfectionnées avec le temps sous les contraintes de l'épuisement des réserves foncières publiques, faciles à mobiliser à l'intérieur des périmètres urbains, et l'émergence d'une société civile plus revendicatrice. Ainsi les projets vont se localiser là où le foncier public est disponible. Pour le financement, c'est l'émergence de divers fonds³⁷ et de pratiques des tours de tables dans un cadre contractuel qui viennent compléter les contributions du budget de l'Etat, Quant aux dérogations, elles sont devenues plus formalisées dans le cadre de circulaires et de commissions centrales et locales³⁸.

II.2.2.1.3 Un effet marginal sur l'administration

L'apport principal des programmes consiste à donner de la visibilité à l'action des ministères concernés sans toutefois introduire de réformes profondes au niveau du fonctionnement de l'administration. La réussite du plan d'un secteur dépend davantage du marché et du secteur privé que des performances de l'administration. La réussite dans les trois secteurs les plus en vue à savoir le tourisme, l'industrie et l'habitat est tributaire de l'utilisation combinée des facteurs suivants : foncier domanial, fonds publics, dérogations et maîtrise d'œuvre privée. Par contre les secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation, dont les actions dépendent à 100% des performances de l'administration, peinent à donner de la visibilité à leurs actions.

Néanmoins, il faut souligner que la plupart de ces plans tendent à concevoir des stratégies intégrant une forte dimension territoriale. On entend par là d'une part, une certaine différenciation de traitement selon les territoires et, d'autre part, la recherche de transversalités locales pour accompagner leurs priorités propres. Ainsi, pour mettre en œuvre ses Plans Régionaux de Développement du Tourisme, le département en question sollicite d'autres dimensions sectorielles (infrastructures, santé, environnement...).

La mise en œuvre de ces stratégies sectorielles génère donc l'organisation de formes de gouvernances territorialisées et pluralistes (services de l'Etat, collectivités locales, acteurs socioéconomiques...). Mais celles-ci restent occasionnelles et conjoncturelles. Elles tiennent à l'existence de configurations d'acteurs favorables, autour en général du leadership d'un Wali, sans impliquer de façon directe et pérenne les services extérieurs du département concerné. Seconde limite majeure, cette territorialisation émergente « tangente » la ville. Les expériences les plus significatives concernent en général des

³⁷ Le Fonds Hassan II, le Fonds de Solidarité pour l'Habitat, le Fonds Autoroutier....

³⁸ La circulaire interministérielle conjointe entre le Ministère de l'intérieur et le Ministère chargé de l'habitat et de l'urbanisme n°3020/27 du 14/03/2003. Suite à cette circulaire, la commission de concertation présidée par les Walis des régions, a été instaurée. « Cette commission s'est assignée pour mission l'examen des projets d'investissement et la mise en oeuvre des moyens pour garantir l'aboutissement de ces projets en outrepassant les lourdeurs administratives et les textes réglementaires découlant des documents d'urbanisme, et ce en présence de tous les intervenants concernés ». Direction de l'Urbanisme « La dérogation en matière d'urbanisme au Maroc : Evaluation » 2007

territoires de développement « à côté des villes », ou au mieux des villes de taille moyenne. On évite ainsi soigneusement d'affronter directement la complexité urbaine.

II.2.2.2 Les démarches expérimentales de développement urbain : lorsque le local interpelle le central

Dans la période récente, une multiplicité d'approches, autour des principes de territorialité, de transversalité et de contractualisation, ont été initiées par des organismes internationaux (BM, USAID, PNUD). On peut citer dans ce cadre le programme Agenda 21 local, le programme City Development Strategy (CDS), la Planification Stratégique Participative (PSP), le programme Gouvernance Locale et développement (GOLD). Ces approches, malgré leur intérêt, souffrent en général d'un déficit d'appropriation par les acteurs locaux. Toutefois ces programmes ont permis la diffusion d'un savoir faire de construction de projets participatifs de villes, même si dans leur majorité, ils sont restés des exercices virtuels.

Dans leur prolongement, deux expériences d'élaboration de projets de développement urbain ont été récemment lancées avec deux agglomérations (Settat et El Jadida). A l'origine, cette expérimentation a été suggérée par le rapport de la mission de la BM effectuée au Maroc du 19 au 24 février 2007³⁹. La mission est convaincue que, dans le contexte actuel de la compétition économique nationale et internationale entre les villes et régions urbaines, chaque agglomération devrait réfléchir à une vision à long terme afin d'établir : (i) *un projet d'agglomération* faisant le diagnostic de ses atouts et de ses faiblesses, proposant une appréciation réaliste des actions souhaitables et possibles et fixant ses objectifs, et accompagné d'un premier... (ii) *plan de développement urbain et d'action à moyen terme* (cinq à six ans), discuté, approprié, partagé et accepté par les divers partenaires locaux et nationaux concernés.

L'expérimentation engagée dans les deux agglomérations à partir du mois de juillet 2007 est toujours en cours. La première évaluation que l'on peut formuler sur cette expérience est positive. Bénéficiant d'un contexte favorable, elle fait la démonstration que la construction collective d'une démarche stratégique au niveau local est possible.

Les expériences de projets de développement urbain lancées dans deux agglomérations (Settat et El Jadida) arrivent à point nommé, dans un contexte caractérisé par :

- La montée en puissance, aux niveaux central et local, d'un souci d'efficience⁴⁰. Les pouvoirs locaux sont de plus en plus confrontés à la nécessité d'améliorer les modes de gestion des demandes sociales pour entretenir ou améliorer leur capital de légitimité. Dans ce contexte, ces acteurs ressentent le besoin de visibilité et d'affichage à court et moyen terme.

³⁹ Banque Mondiale, Programme d'appui à la décentralisation : composante développement urbain intégré, Aide mémoire de la mission du 19 au 24 février 2007

⁴⁰ Abdelghani ABOUHANI, « La gouvernance urbaine au Maroc », in Villes du XXI^e siècle collection du CERTU, juillet 2001, p 754

- Les programmes de mise à niveau par leur réussite ont donné une crédibilité aux projets programmés et contractualisés sur plusieurs années au niveau local.
- La diffusion de la culture de projets de territoire au niveau local grâce aux différents programmes (Agenda 21, CDS, GOLD, PSP...) initiés par les organismes internationaux.

Dans ce contexte favorable, ces deux expériences ont fait la preuve qu'il est possible d'une part de réunir l'ensemble des acteurs locaux autour d'une démarche de projet global, d'autre part que l'on peut dans ce cadre, établir un diagnostic partagé, énoncer une perspective à moyen terme et s'accorder sur des priorités d'action, tout cela dans des délais limités.

Néanmoins, à l'évidence, des marges de progrès existent :

- Sur le plan technique : Les savoir-faire et l'expertise nécessaires pour mener une analyse territoriale prospective et à plusieurs échelles sont perfectibles. Cette analyse fait défaut dans l'expérience des deux villes. Par exemple aussi bien à Settat qu'à El Jadida les effets à court et moyen termes de l'influence de la métropole Casablanca sur chacune des villes ont été peu analysés.
- Sur le plan institutionnel local : Aussi bien à El Jadida qu'à Settat, le processus d'élaboration des deux stratégies était considéré au départ par les acteurs locaux (communes et services extérieurs) comme une affaire des autorités locales (wilaya pour Settat, province pour El Jadida). D'ailleurs les premières esquisses des projets ont été faites par les cadres de la wilaya et de la province. Au fur et à mesure des réunions de sensibilisation et d'orientation présidées souvent par le wali dans le cas de Settat et le gouverneur dans le cas d'El Jadida, les acteurs locaux et les services extérieurs qui jouaient le rôle d'observateurs au début commencent à manifester leur intérêt. Les services extérieurs ont joué un rôle important dans cet exercice tout en mettant, souvent, en avant les limites de leurs compétences ce qui les empêche de prendre une position en dehors d'un arbitrage des services centraux. Quant aux élus locaux même si leur participation aux réunions est indéniable, leur contribution aux débats reste timide.
- Enfin, du point de vue de la relation local / national : Ces deux démarches stratégiques ont souffert de leur conception en « vase clos » inhérent à leur statut expérimental
 - En amont, elles ont pâti de l'absence de cadrage : Elles ont par contrecoup ignoré les priorités nationales des différents départements ministériels et se sont aventurées dans des projets « hors d'échelle locale » (équipements d'envergure nationale...).
 - Leur volonté d'apparaître comme une démarche globale les a conduites à élaborer un programme exhaustif et immédiat donc à sous estimer le caractère dynamique, progressif et itératif d'un processus stratégique.

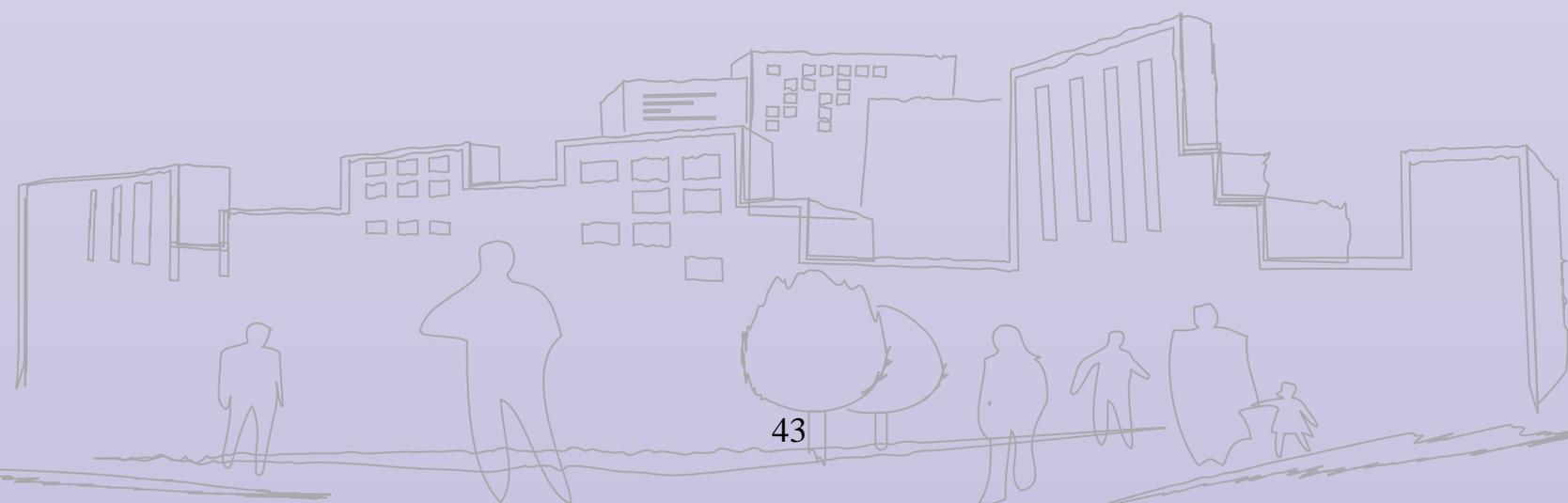
Il s'agit là de faiblesses qui peuvent être largement réduites dans le cadre d'une stratégie nationale.

Synthèse de l'état des lieux

Au terme de cet état des lieux de l'action publique au Maroc face à la question urbaine, trois constats contrastés émergent :

- Tout d'abord, à l'évidence, la ville marocaine constitue toujours de façon dominante un « problème » que l'on tente de réduire au travers d'actions réparatrices (programme villes sans bidonvilles, programme de mise à niveau des villes...), ou que l'on évite en intervenant en périphérie (zones d'activité...). Ces interventions sont le plus souvent conduites de façon sectorielle, sans guère de coordination et selon une approche normative et centralisée.
- Pour autant, on observe dans la période récente à la fois une tendance à la territorialisation des politiques nationales et la multiplication d'approches novatrices qui tendent à considérer la ville comme un moteur de développement : à Casa Anfa ou pour l'opération Bouregreg, on agit localement mais dans une perspective d'ouverture au monde, on intègre les différentes dimensions de la ville...
- Mais ces initiatives à l'intérêt indéniable suggèrent toutes un même constat : leur réalisation tient à leur capacité à contourner le droit commun, à relever de la dérogation ou de la procédure d'exception. Autrement dit, au mieux le succès de ce type d'opérations tient de, la conjonction aléatoire de conditions favorables. Au pire, faute d'encadrement, elles débouchent sur une exacerbation des concurrences économiques et sociales, au sein ou entre les villes.

Toute l'ambition de la SNDU consiste à répondre à ce triple constat : faire évoluer les fondamentaux de l'action publique en direction de la ville, en s'appuyant sur le développement des initiatives locales d'une part et sur un dispositif renouvelé qui conforte les logiques émergentes de la conduite des politiques publiques et la gouvernance urbaine d'autre



III. QUATRE ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Face à ces constats, les orientations qui suivent sont structurées autour d'une hypothèse directrice : c'est au niveau local que réside la réponse à ces défis, au travers de la capacité à y construire des démarches stratégiques partagées. Cette hypothèse fonde la première orientation, centrale, pour une stratégie de développement urbain. Mais ces démarches stratégiques locales ne seront crédibles et efficaces qu'à la condition d'être impulsées, encadrées et accompagnées par le niveau national. C'est tout l'enjeu des trois autres orientations ici énoncées.

- La première orientation pour traiter la question urbaine, consiste donc à se situer au niveau local, et à y **développer des démarches stratégiques partagées et différenciées**



- *Les préconisations formulées pour concrétiser cette orientation relèvent d'une opérationnalité à court et moyen termes, dans une logique de généralisation progressive des expériences conduites à Settat et à Al Jadida.*

- La seconde orientation, qui conditionne la précédente, vise à conforter ces démarches stratégiques locales en mettant en place des dispositifs d'impulsion et de pilotage aux différents niveaux.



- *Les préconisations avancées sur ce plan définissent les « cahiers des charges » fonctionnels de ces dispositifs dont il faudra approfondir les formes et modalités concrètes.*

- La troisième orientation, en contre-point des précédentes, vise à conforter ces démarches stratégiques locales en organisant les contributions nationales au développement urbain durable.



- *Les préconisations énoncées à ce sujet s'inscrivent plutôt dans une logique d'expérimentation.*

- La dernière orientation a pour objectif de fournir le cadre aux orientations précédentes, en élaborant le cadre de référence national du développement urbain durable.



- *Les préconisations ici suggérées en ce sens se situent sur le registre de l'ouverture de nouveaux chantiers.*

III.1 Développer des démarches stratégiques locales partagées et différenciées

La complexité du développement urbain impose d'agir au niveau local, autour de démarches de projet, globalisées, et mobilisant la diversité des acteurs concernés.

A Settat et à Al Jadida, les autorités locales ont montré que cet énoncé de bon sens pouvait, en situation, devenir réalité. Ce principe –le développement de démarches stratégiques locales partagées– doit donc constituer le socle de la SNDU.

Pour autant il nécessite d'être différencié selon la nature des situations urbaines et des enjeux qu'elles expriment, selon la place de la ville considérée au sein du système urbain marocain. Ce principe de différenciation s'appuie sur la typologie des villes marocaines, esquissée par le SNAT. Comme on l'a vu précédemment, il n'est pas paru pertinent de retenir la catégorie des « petites villes », car elle agrège des villes relevant d'une problématique rurale et d'autres intégrées, au travers de la périurbanisation à la situation des grandes agglomérations. Cette distinction de trois types de situations urbaines permet de prendre en compte le degré variable « d'intérêt national » selon l'importance de la ville considérée.

III.1.1 Pour la consolidation des villes moyennes, pivot du développement territorial

Le modèle d'action expérimenté à Settat et à Al Jadida est particulièrement adapté aux villes moyennes où cette approche globale et prospective est relativement aisée et pour lesquelles la compatibilité entre une programmation locale intégrée des investissements et les priorités sectorielles de l'Etat apparaît assez simple. Il est donc proposé ici d'en définir les conditions de généralisation « à l'identique » pour une trentaine de villes moyennes.

ARGUMENTAIRE

Une trentaine de villes moyennes constituent la trame première de l'armature urbaine marocaine et le niveau déterminant pour le développement territorial.

Ces villes sont au centre de trois enjeux :

- celui du « relais » du développement métropolitain, voire de la satellisation par ce dernier ;
- celui de la maîtrise du développement urbain périphérique ;
- celui enfin de la desserte et de l'organisation des territoires ruraux.
- C'est pourquoi il est proposé ici :
- d'une part d'inscrire les démarches stratégiques urbaines dans un cadre régional ;
- d'autre part de mettre ces villes moyennes au cœur du processus d'élaboration stratégique partagée et de contractualisation programmatique.

ESQUISSE DE DISPOSITIF

Le dispositif stratégique pour ces villes moyennes pourrait être le suivant :

- Mise en place d'une **Conférence Régionale annuelle pour le Développement urbain**, sous l'autorité conjointe du Wali et de la Région. Sur la base du SRAT, cette conférence esquisse une vision de chacune des villes et propose un cadre pour l'élaboration stratégique locale.

- Elaboration conjointe par les acteurs locaux de « Projets de villes », d'échelle intercommunale si besoin est, sur la base d'un diagnostic partagé.
- Négociation d'un premier Programme contractualisé. Celui-ci constitue à la fois un contrat d'objectifs et de méthode ; il précise les engagements réciproques de l'Etat et des autorités locales, autour :
 - de quelques projets d'investissements « leviers », définis en fonction d'un cadrage préalable, de niveau régional ou national, d'une « fourchette » budgétaire disponible,
 - d'une configuration institutionnelle ad hoc (intercommunalité...),
 - de démarches stratégiques complémentaires (PDU...).
 - de la délégation en contrepartie, par les ministères concernés, de fonds d'intervention mutualisés, auprès des autorités locales.
- Enfin, élaboration d'un véritable « Plan de Développement d'Agglomération » (PDA), tel que le prévoit le futur Code de l'Urbanisme, à même de constituer la base d'une programmation pluriannuelle d'ensemble

III.1.2 Pour le développement des principaux moteurs urbains de la croissance nationale

Dans le cas des principaux moteurs urbains de la croissance marocaine, ce principe d'énonciation stratégique locale doit sans doute être davantage combiné avec des impératifs nationaux. Cela justifie d'y concevoir des démarches stratégiques différentes du cas des villes moyennes.

ARGUMENTAIRE

La croissance marocaine est tirée pour l'essentiel par quelques grandes agglomérations : Fès/Meknès, Marrakech, Tanger, Agadir... Les plus Hautes Autorités en ont pris acte : c'est dans ces villes que se situent les grandes opérations d'exception (Anfa, Bouregreg, Tanger Med...)

Il est donc proposé dans le cadre de cette stratégie de considérer de façon spécifique ces quelques grandes villes :

- d'une part, en y systématisant de grands projets d'aménagement intégré, sous forme d'« Opérations d'Intérêt National » (OIN) ;
- d'autre part, en intégrant ces derniers au sein de démarches stratégiques à l'échelle des agglomérations.

ESQUISSE DE DISPOSITIF

Dans cette perspective, il est proposé :

- en premier lieu de privilégier le niveau intercommunal, par exemple en suscitant la création – de façon plus ou moins formalisée selon le contexte politique local -

d'un Conseil d'agglomération pour le Développement urbain, sous l'autorité du Wali, et avec l'ensemble des communes concernées. Cet organe aurait la charge d'élaborer un « Plan Stratégique de Développement urbain ». Ce dernier devrait expliciter les conditions d'intégration à l'échelle de l'agglomération du Grand Projet lorsqu'il existe déjà (par exemple Bouregreg / Rabat-Salé) et définir le cahier des charges de ce grand projet s'il est à créer (Fès-Meknès par exemple).

- d'impulser, pour chacune de ces grandes agglomérations une opération pilote d'aménagement, d'envergure nationale. Cela nécessite probablement d'établir un cadre national pour ces opérations d'aménagement d'exception, « Opérations d'Intérêt National » (OIN). Il va de soi que les modalités opérationnelles de conduite de ces projets resteraient diverses (Etablissement Public, Société ad hoc...).

III.1.3 Pour le rayonnement international de la métropole marocaine

Enfin, l'acuité des enjeux internationaux de la métropole marocaine –entre Casablanca et Rabat– impose une intervention d'exception, combinant responsabilités décentralisées pour la gestion urbaine et implication motrice –au titre du développement urbain– de la puissance publique nationale.

ARGUMENTAIRE

L'intensité de la concurrence entre les grandes villes à vocation mondiale est telle aujourd'hui que dans bien des pays, le développement des fonctions métropolitaines qu'assurent ces villes est pris en charge de façon spécifique, au travers d'un dispositif piloté par l'Etat. C'est le cas à Londres ou à Paris, selon des modalités qui viennent compléter l'action des autorités locales.

L'importance de l'aire métropolitaine Casablanca/Rabat pour le développement marocain est telle que cette perspective paraît justifiée dans le cadre de la Stratégie Nationale de Développement Urbain.

ESQUISSE DE DISPOSITIF

Cette mission pourrait relever des prérogatives directes d'une instance de niveau national à constituer. Cette instance aurait pour responsabilité exclusive le développement des fonctions métropolitaines, autrement dit le renforcement du rayonnement international de la métropole marocaine et non la gestion de l'espace urbain. Elle pourrait par exemple prendre en charge le chantier de la création envisagée d'une place financière marocaine et par contrecoup la programmation des équipements et fonctions y afférant.

III.2 Mettre en place des dispositifs d'impulsion et de pilotage aux différents niveaux

Dans le contexte politico-administratif marocain, il est clair que de telles démarches stratégiques locales ne pourront relever de la génération spontanée. Elles devront être vigoureusement impulsées et pilotées dans la durée.

Elles exigent en effet le développement de trois fonctions principales :

- celle de coordination interministérielle afin de rendre effective une approche globalisée de la question urbaine ;
- une fonction d'interface entre le niveau national et ces démarches locales.
- enfin, une fonction de mobilisation de l'expertise et de développement des savoir-faire.

III.2.1 La coordination interministérielle

Les démarches territoriales nécessitent une approche intégrée entre les différents champs sectoriels d'action publique relevant de départements ministériels distincts.

C'est à cette exigence que répond la mise en place récente du **Comité Interministériel pour le Développement Territorial**.

Cet organe de coordination stratégique de l'action de l'Etat en direction des territoires devrait être complété par la création d'une **instance technique permanente** ad hoc, chargée de la mise en œuvre au quotidien des orientations affichées par l'Etat, et dédiée au Développement Urbain.

III.2.2 L'interface national/local

Les projets stratégiques locaux nécessitent, on l'a vu précédemment, l'énonciation d'un « point de vue » national, de façon plus ou moins intense selon les cas et donc en premier lieu l'identification d'un interlocuteur unique pour les autorités locales qui s'impliqueront dans ces démarches.

Simultanément, au niveau local, **le Wali**, représentant territorial de l'Etat devrait être désigné comme le **véritable pilote** de ces démarches stratégiques de développement urbain. A cet effet, et afin de favoriser son positionnement interministériel, il paraît nécessaire de mandater le Wali comme délégué territorial de l'instance nationale à constituer.

Enfin, entre le national et le local, le développement urbain exige de renforcer deux niveaux politiques : **celui de la région et celui de l'agglomération**. Au travers de l'élaboration des démarches stratégiques, il s'agira donc de favoriser les coordinations institutionnelles à ces échelons.

III.2.3 La mobilisation de l'expertise et le développement des savoir-faire

L'identification de chefs de projet au sein de pôles régionaux d'expertise

Chacun sait que le processus de territorialisation de l'action publique au Maroc passe au premier chef par le renforcement de l'expertise et des compétences au niveau local.

En matière d'expertise urbaine, au niveau local, les principales ressources sont constituées par les Agences urbaines, les CRI, les services de l'Équipement et les Inspecteurs de l'Aménagement du Territoire. Il paraîtrait judicieux d'intégrer ces ressources au travers de la constitution de pôles régionaux, placés sous l'autorité fonctionnelle du Wali. Les modalités institutionnelles de cette intégration restent à étudier, entre la coordination au sein de pôles informels et la fusion des structures existantes.

Ces pôles auront la charge de préparer, d'animer et d'évaluer les démarches stratégiques de développement urbain. En leur sein, devrait être identifié un « chef de projet » pour chacun des projets de ville engagés.

L'implication des opérateurs parapublics

Le développement urbain est aujourd'hui largement mis en œuvre par les grands opérateurs parapublics que sont la CDG et ses filiales, Al Omrane... Ces opérateurs devraient mettre leur action au service des priorités définies par la Stratégie Nationale. A cet effet, il est proposé ici d'établir avec chacun d'eux une « **convention-cadre d'objectifs pour le Développement urbain** ». Cette convention pourrait préciser annuellement pour chacun d'eux la nature de leur contribution à la SNDU : participations financières, expertises, montages opérationnels...

La structuration d'une plateforme de la consultance nationale/internationale

Au-delà des pôles de compétences régionaux, ces démarches stratégiques nécessiteront de faire appel à une consultance spécialisée, au niveau national ou international. Cette consultance devra porter d'une part sur de l'expertise généraliste –diagnostic et stratégie intégrée de développement urbain, évaluation de politiques publiques...– et d'autre part sur de l'ingénierie sectorielle. Pour ce faire, on ne pourra se contenter de mobiliser la procédure locale des marchés publics (cf le contre-exemple des SRAT). Ce recours à la consultance devrait être impulsé au niveau national. On pourrait imaginer la mise en place d'une plateforme nationale proposant d'une part un panel de ressources labellisées et pouvant organiser la mise à disposition auprès des acteurs locaux sous forme de droit de tirage.

L'organisation de cycles de formation dédiés

A l'évidence, le développement urbain nécessite de faire évoluer les ressources humaines disponibles.

Ce champ professionnel nouveau se distingue de celui des métiers de l'urbanisme, de l'aménagement et de la planification urbaine, tant du point de vue des expertises et compétences requises que des postures professionnelles.

Il s'agirait donc de proposer aux chefs de projet et techniciens engagés dans ces démarches l'organisation de cycles de formation continue dédiés.

III.2.4 Des modalités institutionnelles de pilotage à étudier

Ces trois fonctions d'impulsion et de pilotage devraient être assurées par un dispositif unifié au niveau central. La forme institutionnelle que devrait prendre ce dispositif reste à étudier.

A ce stade de la réflexion, trois pistes sont envisageables : la plus aisée à mettre en place, dans une phase initiale serait la constitution d'une **cellule interministérielle** dédiée mais sans statut spécifique. On peut imaginer aussi la création d'une nouvelle **administration de mission** ad hoc (telles l'ex-DATAR ou la Délégation Interministérielle à la Ville DIV en France). Enfin, cette instance pourrait prendre la forme d'une **agence nationale**, à vocation interministérielle, à même de fédérer, de façon plus souple qu'une administration, l'action des bailleurs de fonds et des divers organismes publics et parapublics concernés par la question urbaine. Dans cette perspective, il serait judicieux d'évaluer l'expérience française que représente l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

III.3 Organiser les contributions nationales au développement urbain

Cette troisième orientation stratégique a pour finalité d'étayer les démarches locales par des contributions des politiques nationales au développement urbain, au travers des différents départements ministériels concernés.

III.3.1 Enoncer des orientations politiques nationales pour le développement urbain durable

Toutes les politiques sectorielles de développement, qu'il s'agisse de l'équipement, de l'industrie, du commerce, du tourisme, de l'enseignement supérieur, de la santé, contribuent directement au développement urbain. Pour autant, en général, elles ne traitent pas la ville de façon spécifique. Or, pour les politiques d'équipements et de services, celles-ci présentent un caractère particulier. Globalement, on peut estimer que la question quantitative du volume d'offre en équipements et services y est moins prégnante qu'en milieu rural. A l'inverse, l'enjeu de la « qualité de service » y est déterminant et pose de façon générale la question de la mise en cohérence et de la lisibilité des offres, en matière d'éducation, de santé ou de transports notamment.

Il s'agirait donc, au travers de la SNDU d'inciter les différents départements ministériels concernés à spécifier leurs interventions en direction de l'urbain autour de cet enjeu transversal de la qualité et de la mise en cohérence des offres en services et équipements. Cela pourrait prendre deux formes.

L'élaboration de programmes nationaux à destination des villes

On entend par là la possibilité pour un département ministériel donné –tout en restant dans le cadre de ses prérogatives sectorielles– d'initier un programme d'intervention spécifié, à destination des villes. Ainsi, à titre d'illustration, le Ministère de l'Équipement, au titre de sa responsabilité sur les réseaux interurbains, est confronté à

l'enjeu grandissant de la « continuité de service » entre ces derniers et les réseaux urbains (cohérence des infrastructures, signalétiques...).

Cet enjeu pourrait faire l'objet d'un programme national du Ministère de l'Équipement, éventuellement sous une forme contractuelle avec les autorités urbaines. Il s'agirait là d'une contribution spécifique du Ministère de l'Équipement à la SNDU.

Le lancement d'appels à projets innovants

Un autre mode de contribution nationale à la SDNDU pourrait passer par la méthodologie de l'« appel à projets », aujourd'hui bien éprouvée par les pays de l'Union Européenne. Il s'agirait d'amener quelques villes à participer à des programmes expérimentaux innovants lancés, sous formes de « concours » finalisés par tel ou tel département ministériel.

Ainsi, on pourrait imaginer que le Ministère de la Santé dans le cadre de la mise en œuvre systématique de ses Schémas Régionaux d'Organisation de la Santé (SROS) invite quelques villes à en décliner un volet urbain, autour des enjeux d'intégration de l'offre sanitaire : privé/public, gardes, services communs...

De même, le Ministère de l'Équipement pourrait lancer un appel à projets pour l'organisation fonctionnelle de quelques pôles multimodaux de transports (fer/route, commerces, services...).

Ces appels à projet, à dimension expérimentale, offriraient l'intérêt partagé pour les autorités nationales et locales, de traiter le développement urbain, non seulement sur le registre des investissements, mais sur celui des fonctionnalités.

III.3.2 Inciter les stratégies locales par des contreparties mutualisées et déléguées aux autorités locales

La perspective de généralisation des démarches stratégiques locales nécessite de mettre en place des dispositifs incitatifs, inutiles dans le cas des expériences initiales.

La mise à disposition auprès des autorités locales de fonds d'intervention touchant à la « réparation urbaine » pourrait constituer une incitation significative et une contrepartie attractive à l'aboutissement d'une démarche stratégique locale.

En effet, il existe aujourd'hui une diversité de fonds sectoriels consacrés au traitement du même enjeu, la réparation et l'équipement de la ville : Programme « Remise à niveau », Programme National Assainissement, Programme National Déchets Ménagers, Fonds Solidarité Habitat, Ville sans bidonville...?

Par ailleurs, il s'agit de programmes à destination de l'ensemble des villes sans véritable enjeu de différenciation stratégique nationale. Ne pourrait-on imaginer une mutualisation de ces fonds, ou à tout le moins un pilotage coordonné sous l'égide du Wali à condition qu'un contrat stratégique soit établi ?

III.4 Elaborer un cadre de référence national du développement urbain durable

La dernière condition de généralisation de projets locaux de développement urbain tient à leur inscription dans un cadre de référence national. Toutefois, le souci de pragmatisme conduit ici à privilégier l'engagement des précédentes orientations à vocation opérationnelle, sans faire de celle-ci –la production du référentiel national– un préalable, mais davantage un cadre construit à mesure, par capitalisation de l'action.

III.4.1 Décliner un volet urbain du SNAT

Le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) constitue le référentiel territorial du Maroc. Même si la question urbaine y est évoquée, elle doit être davantage explorée, notamment à partir d'un certain nombre de choix stratégiques, plus ou moins explicites, effectués depuis l'approbation du SNAT, mais souffrant d'une absence de mise en perspective d'ensemble.

Il est donc proposé ici de développer progressivement, au travers d'un large débat national, le volet urbain du SNAT. Ce volet urbain pourrait être organisé autour de quatre chantiers principaux dont la SNDU devra préciser les attendus et les cahiers des charges.

- **Quelles orientations pour la localisation de la croissance urbaine ?**

Comment concilier développement métropolitain et équilibre de l'armature urbaine nationale ?

Quelle place pour les villes nouvelles ?

Doit-on suivre les tendances actuelles du rééquilibrage démographique entre les types de villes ou faut-il l'infléchir ?

- **Quels principes de régulation de la concurrence interurbaine ?**

Y a-t-il place pour trois « moteurs internationaux » du Maroc (Casablanca/Rabat, Marrakech, Tanger) ?

Jusqu'où aller dans la spécialisation fonctionnelle des villes marocaines ? Quelle est la vision d'ensemble qui sous-tend les partis pris récents (agroalimentaire à Meknès, automobile à Tanger...) ?

- **A quelles conditions le développement urbain est-il favorable aux territoires ruraux (services...) ?**

Comment maîtriser le développement périphérique des villes ?

Quelles fonctions des villes au service des territoires ?

Quel niveau de services au public dans les villes moyennes ?...

- **Comment faire du renouvellement urbain un levier du développement durable ?**

Comment concevoir la ville « recyclable » ? Quelle stratégie pour une ville économe en ressources ?

Faut-il dès à présent amorcer une politique de renouvellement urbain ? La « re-densification » est-elle au Maroc une voie pertinente pour aller vers une ville durable ?

Il ne s'agit pas pour ces quatre chantiers de produire des arbitrages définitifs mais davantage d'organiser le cadre d'une adaptation en permanence de la stratégie urbaine du Maroc, en intégrant les choix et décisions dans une vision d'ensemble.

Il faut enfin souligner que l'ouverture de ces quatre chantiers de réflexion stratégique en induit un cinquième, celui de la mise en place d'un **Observatoire du développement urbain**. On a déjà évoqué, dans la première partie de ce rapport combien on souffre au Maroc d'un déficit de connaissance relative aux « effets de système » du développement urbain : économie urbaine, cohésion sociale, consommation énergétique des villes...

III.4.2 Coordonner les réformes de structure

La réussite de la SNDU passe par son insertion et son accompagnement par un ensemble de réformes de structure. Il s'agit bien évidemment des réformes engagées en parallèle qui ont trait à la modernisation de l'action publique : déconcentration, finances publiques, gestion des collectivités locales... Il semble opportun de disposer d'une approche « consolidée » de ces différentes réformes en observant leurs impacts possibles sur la question urbaine.

Il s'agit aussi des réformes plus spécifiques prévues par le nouveau Code de l'Urbanisme. Certaines de ces réformes pourraient être engagées dans le cadre de la SNDU sans attendre l'application globale du Code. C'est le cas par exemple de la mise en œuvre expérimentale des Plans de Développement d'Agglomération (PDA) (cf. supra III.1).

A moyen terme, le succès de la SNDU sera conditionné par la mise en œuvre des dispositions de ce nouveau Code et particulièrement par deux de ses volets, majeurs :

- celui concernant le foncier et la création d'outils d'intervention (Agences Foncières) ;
- celui concernant la mise en place d'un dispositif de montage des opérations d'aménagement urbain ;

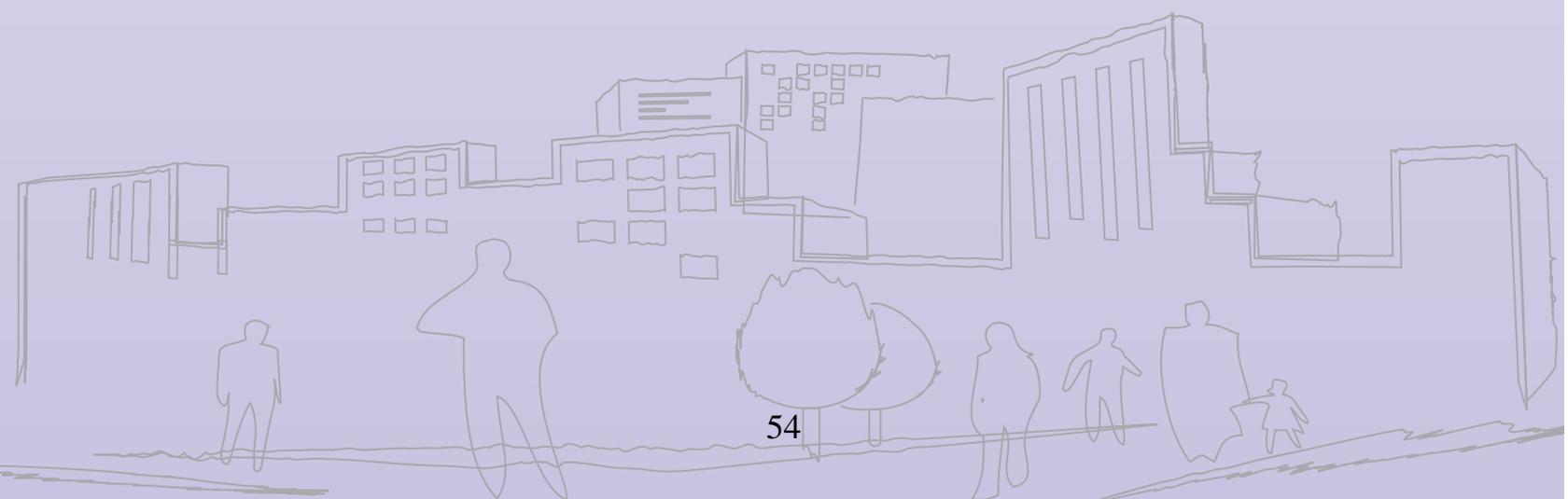
III.4.3 Valoriser le « pari urbain » du Maroc

Si chacun s'accorde sur l'horizon visé –une ville compétitive, cohésive et économe– le modèle de ville correspondant à cet idéal, qui plus est dans le contexte spécifique culturel, historique et géographique marocain, n'est pas véritablement identifié. Par

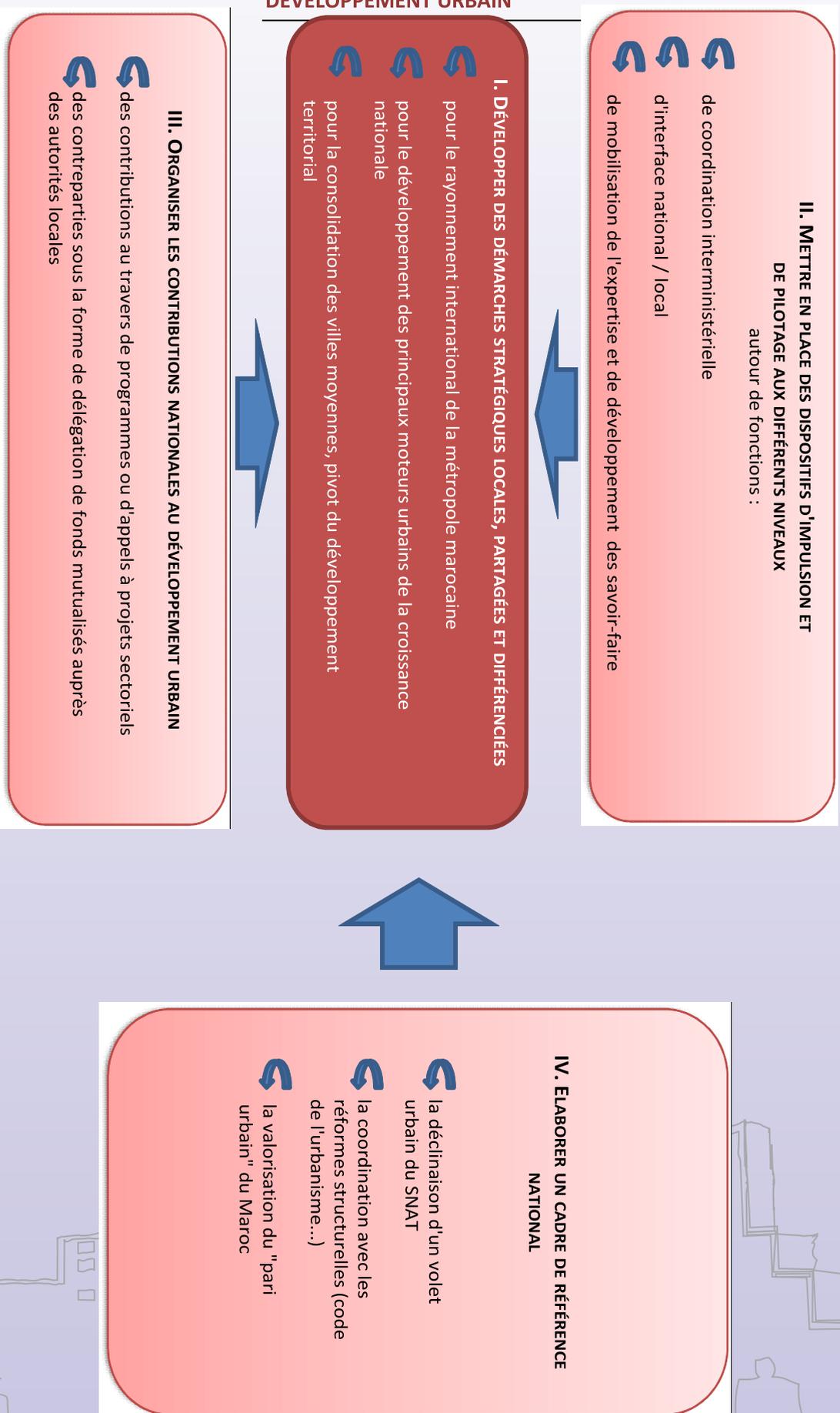
exemple, quel est le modèle de ville et d'organisation spatiale le plus économe de la ressource énergétique ? La réponse n'est pas assurée.

Il est donc proposé d'engager à ce sujet un programme international de recherche, à dimension prospective, afin d'explicitier le modèle de ville vers lequel on souhaite tendre.

Ce programme pourrait être clôturé par un évènement majeur, à la fois « intellectuel » et grand public, à dimension internationale, afin de valoriser le pari urbain du Maroc.



CADRE D'ORIENTATION POUR UNE STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT URBAIN

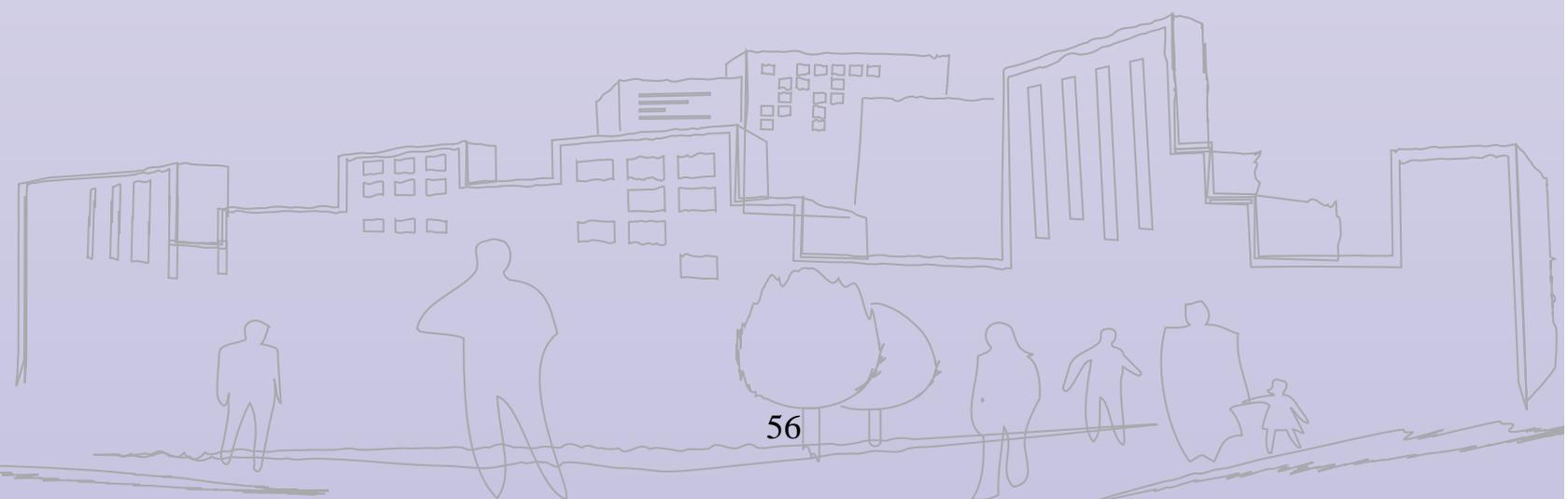


IV. LA SNDU, UNE STRATEGIE DU « COMMENT ? »

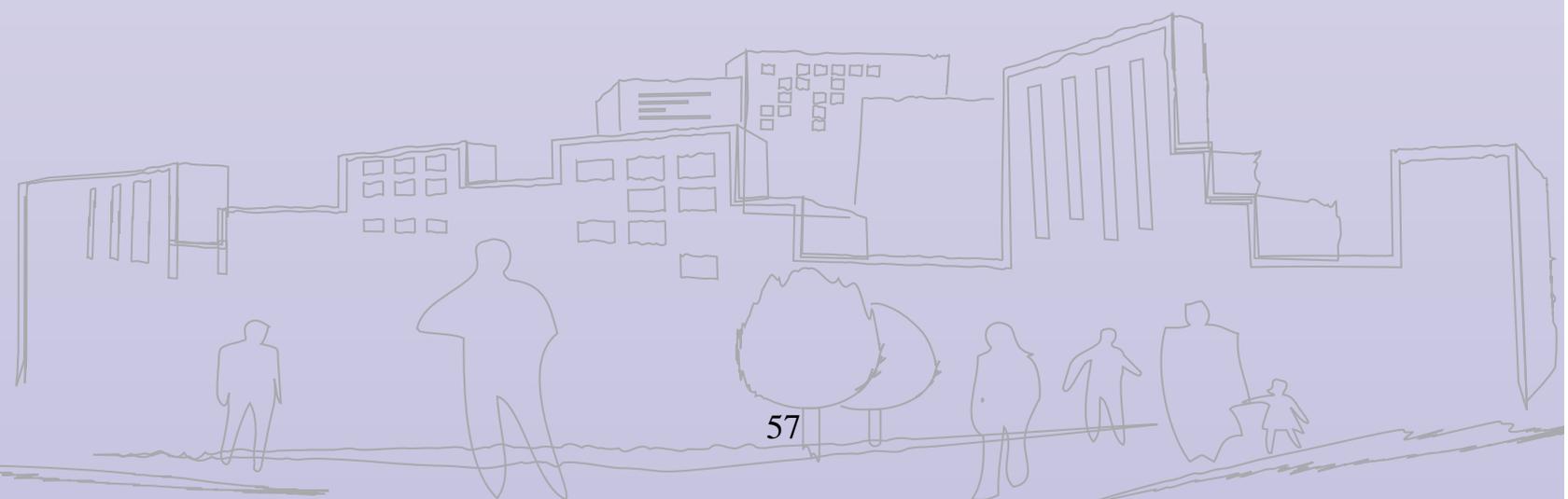
A l'examen des propositions ici esquissées, un fait majeur apparaît : en réalité, les ingrédients essentiels pour mettre en place une action publique en faveur du développement urbain sont pour la plupart d'ores et déjà présents ou inscrits à l'agenda politique marocain : les réformes de structure sont programmées, des opérations innovantes sont engagées, nombre de choix stratégiques ont déjà été réalisés. Font défaut avant tout l'agencement de tous ces éléments, une vision d'ensemble autour d'une perspective renouvelée : celle du développement urbain, de la ville comme levier davantage que comme problème.

En ce sens, les propositions ici formulées expriment un parti pris d'ensemble : organiser le développement urbain ne signifie pas principalement définir un nouveau cadre juridique ou allouer des moyens nouveaux. La SNDU ne constitue pas un habituel programme d'action ministériel centré sur l'affichage d'objectifs quantifiés et la définition du « *Quoi faire ?* Organisée davantage autour de la question de « *Comment faire autrement ?* », la SNDU a l'ambition de définir les conditions pour engager un processus de changement collectif. ». Il s'agit d'abord d'engager à tous les niveaux un processus de modernisation de l'action publique, autour principalement d'un cadre de référence, de modes de faire et de leviers pour agir.

A ce titre, l'échéance proposée autour d'un Forum National de Développement Urbain, deux ans après le discours d'Agadir, n'a pas pour objet la validation ou la valorisation d'un programme d'action mais bien la mise en débat des pistes ici proposées pour engager cette stratégie de changement, et ensuite, en 2009, la mobilisation collective des acteurs concernés pour en expliciter les modalités concrètes.



**ANNEXE I : SCHEMAS SYNTHETIQUES DU DIAGNOSTIC
ET DES QUATRES PROPOSITIONS DU RAPPORT SUR LA
SNDU**

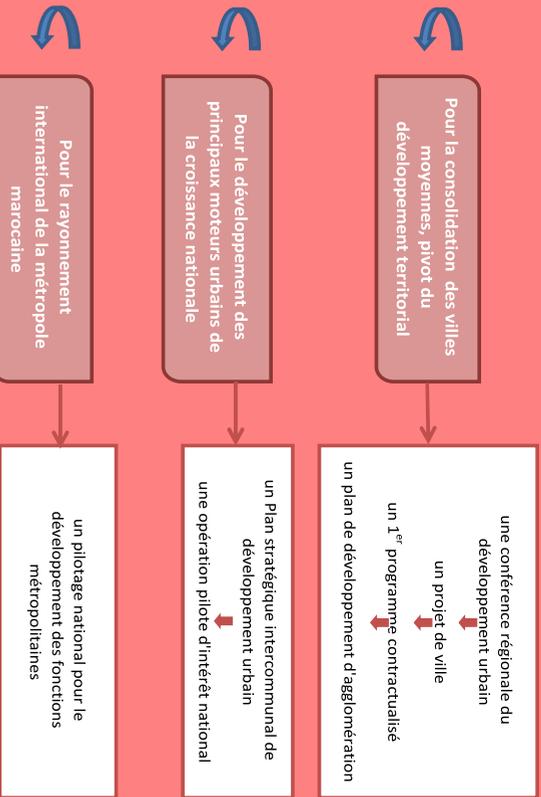


QUATRE ORIENTATIONS POUR LE DEVELOPPEMENT URBAIN

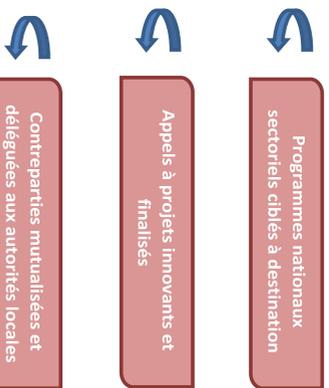
II. Mettre en place des dispositifs d'impulsion et de pilotage aux différents niveaux autour de fonctions :



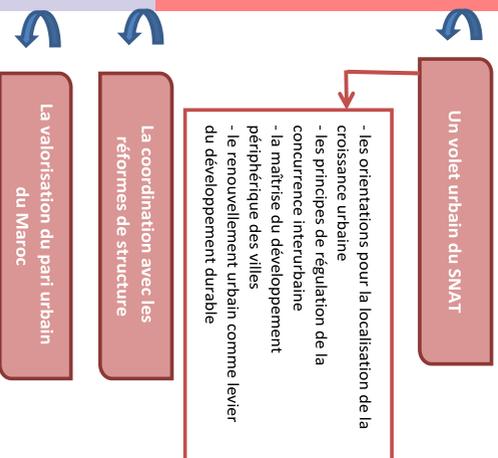
I. Développer des démarches stratégiques locales, partagées et différenciées



III. Organiser les contributions nationales au développement urbain



IV. Elaborer un cadre de référence national



SYNTHESE DU RAPPORT SUR LA SNDU

I. LE PARI DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

Aujourd'hui, un développement urbain inéluctable, mais à hauts risques

Le moteur de la croissance

- 55% de la population marocaine
- 75% du PIB national

Mais concentration

- des fragilités sociales (emploi, inégalités...)
- des risques environnementaux : surconsommation du foncier, de l'eau, des énergies

Vers un développement urbain durable

Un changement de perspective :

- Le Maroc est une société urbaine vers une ville :
- compétitive, moteur de la croissance
 - qui assure la cohésion sociale
 - économe de la ressource

Une exigence de modernisation autour du fait local

- Pour :
- une prise en compte des réalités urbaines dans leur singularité
 - une conception globale et transversale des interventions publiques
 - une mobilisation collective des acteurs et forces vives

Etat des lieux

La logique dominante

- l'Etat : la réparation et la remise à niveau
- les collectivités : la gestion des services urbains par le privé

La logique émergente

- des opérations de développement urbain à grande échelle
- la création de structures dédiées d'aménagement
- la proposition d'une législation pour un urbanisme opérationnel

La logique dominante

- une ville administrée au travers de politiques sectorielles et centralisées

La logique émergente

- des politiques sectorielles qui se territorialisent en évitant la complexité urbaine
- des démarches expérimentales de développement urbain

II. LE DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : UN DEFI POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

La modernisation des politiques publiques

La modernisation de la gouvernance urbaine