

HABITAT, CONTRAINTE FONCIÈRE ET DÉVELOPPEMENT URBAIN À CASABLANCA

Brahim ZYANI

Casablanca ou Dar El Beïda, première ville du Maroc par son importance économique et démographique, occupe une place de choix au sein de l'espace national. Le développement économique et social du Royaume repose dans une large mesure sur l'expansion et le dynamisme de sa capitale industrielle et commerciale. Le poids de Casablanca dans le P.I.B. est supérieur à son poids démographique dans l'ensemble national : avec 2 300 000 habitants en 1982, soit 12 % de la population marocaine et 26 % de la population urbaine. Cependant son taux de croissance actuel (3,3 % par an) la place désormais au dessous de la moyenne du Maroc urbain (3,6 %). Mais la variété de ses atouts économiques, le potentiel manufacturier et productif qu'elle possède en matière industrielle, commerciale et financière lui garantissent une position privilégiée et une avance confortable sur les autres villes du pays.

Ses performances (1) économiques s'accompagnent naturellement d'un développement urbain spectaculaire. Mais si au départ, la poussée urbaine suivait de près la croissance industrielle et le développement de l'activité portuaire, elle ne tarda pas, sous le double effet de l'exode rural et de la croissance naturelle, à prendre une allure très rapide et une forme de plus en plus anarchique et incontrôlable. Les premiers bidonvilles (Ben M'sick et Carrières Centrales) font leur apparition au fur et à mesure que les déséquilibres démographiques et les contradictions économiques s'accroissent entre la métropole atlantique et les campagnes environnantes. Les quartiers d'habitat économique se multiplient et s'étendent rapidement aux dépens de l'espace rural et au mépris des règles d'utilisation du sol définies par les plans d'urbanisme successifs. A l'heure actuelle, le front d'urbanisation casablancais est constitué par un réseau compact de quartiers populaires, en forme de demi cercle, allant des hauteurs de Hay Loualfa jusqu'aux limites d'Ain Harrouda en passant par

(1) En 1981 à la veille du nouveau découpage préfectoral les sources officielles indiquent que Casablanca intervient pour 40 % en matière d'emploi, abrite 53 % des établissements industriels, 60 % du commerce intérieur, 40 % de la consommation totale du pays en énergie et, enfin, son port assure 70 % des échanges extérieurs du Royaume (*Le Matin du Sahara*, 20 juillet 81).

L'asfa, Sidi Maârouf, Hay Al Oussa II, Salmia et la nouvelle cité Moulay Rachid. Les noyaux anciens, en particulier médina, derb-Ghallel, derb-Sultan et derb-El Kébir connaissent une densification accrue et une dégradation accélérée des conditions d'habitat et d'existence de leur population. Dans la périphérie comme dans le centre ville, l'ampleur du mouvement d'urbanisation est manifeste. Les besoins en logement et en équipement s'accroissent d'une année à l'autre. Le déficit en logement est évalué à près d'un million et demi sur le plan national et à plus de 200 000 logements à Casablanca où les besoins en terrain sont estimés à 7 000 ha d'ici l'an 2000. C'est dire l'ampleur de l'entreprise et l'importance de la propriété foncière urbaine comme enjeu économique, social et politique.

Le nouveau schéma directeur (1983) tente de maîtriser le processus d'urbanisation en cours en mettant l'accent sur la satisfaction des objectifs plus généraux de l'urbanisme ou du développement économique et social (I). Une stratégie urbaine plus offensive est mise en place à l'échelle de l'agglomération (II).

I. — LES DONNÉES ACTUELLES DU PROBLEME FONCIER ET SES IMPLICATIONS DANS LE DOMAINE DE L'HABITAT

Dans l'agglomération casablancaise, toutes les données concourent à l'augmentation de la valeur foncière. La réalisation des équipements et en particulier la construction de logements suppose en premier lieu du terrain à bâtir. Or l'expansion urbaine a, en même temps, multiplié les besoins et raréfié les terrains libres. Le développement industriel combiné avec l'expansion du secteur tertiaire entraîne inévitablement l'augmentation des prix des terrains.

Pourtant, dans les dernières années, 85 % des constructions réalisées à Casablanca par le secteur public et semi-public ont été faites sur des terrains domaniaux ou récupérés. Aujourd'hui, compte tenu du rythme rapide du développement de celle-ci, toutes les réserves foncières publiques sont épuisées. Mais devant les exigences de la croissance immédiate et future de l'agglomération, il faut procéder très rapidement à des acquisitions foncières nouvelles. Le tableau 1 en retrace l'importance et les échéances.

TABLEAU 1

Échéances	Surface à mobiliser
1985	3 192 ha
1990	2 215 ha
2000	7 000 ha
Total	12 407 ha

Compte tenu des délais d'études, d'acquisition et de réalisation il est envisagé d'anticiper la programmation des surfaces urbanisables d'au moins 2 000 à 3 000 hectares. L'expérience des années passées montre cependant qu'il

s'agit là d'un minimum; la plupart des opérations engagées actuellement, encore inachevées, ont été programmées il y a plus de 10 ans. Mais quoi qu'il en soit, c'est la partie Est de l'agglomération représentée par le triangle industriel Aïn Sebâa-Sidi Moumen et Aïn Harrouda qui supportera le poids de l'accroissement urbain futur de Casablanca.

La planification urbaine à Casablanca est restée en retard en permanence. La majorité des constructions a été implantée en dehors des zones prévues par les documents d'urbanisme entraînant une désarticulation manifeste du tissu urbain. La pénurie des terrains et les délais des réalisations des équipements rendent la construction des logements de plus en plus coûteux (1.2). En particulier la spéculation foncière n'a pu être maîtrisée. Le marché foncier drainant davantage de capitaux privés s'impose au centre de l'activité économique et financière (1.1).

1.1. Un marché foncier opaque et fermé

Deux facteurs principaux prédéterminent la configuration générale du marché foncier à Casablanca et contribuent très étroitement à la formation des prix du sol dans l'espace urbain : la concentration de l'activité industrielle, commerciale et bancaire à l'échelle de Casablanca principalement d'un côté, et de l'autre le développement démographique et physique de l'agglomération tout entière.

La corrélation entre le développement économique et la hausse des prix des terrains est évidente. Si les emplois tertiaires sont relativement peu consommateurs d'espace, il n'en est pas de même des activités industrielles qui occupent des surfaces importantes et très variées selon les entreprises. La surface moyenne par emploi à Casablanca est d'environ 50 m². Les grandes entreprises (+ 70 emplois) occupent des surfaces très étendues encore, soit 128 m²/emploi.

La présence de l'industrie à Casablanca exerce donc une pression constante sur le volume de la demande. Cette demande de terrains extrêmement forte est d'autant plus dangereuse qu'elle a tendance à porter essentiellement sur les terrains situés dans les confins de l'agglomération.

L'influence exercée par la croissance démographique sur la valeur du sol urbain est imputable à l'urbanisation accélérée que connaît actuellement la ville.

La population de l'ensemble urbain de Casablanca (2) est passée d'un million d'habitants en 1960 à 1 500 000 en 1971, soit un taux de croissance moyen annuel de 4,2 %. Au dernier recensement, en septembre 1982, elle atteint 2 263 470 habitants avec un taux de croissance annuel intercensitaire de 3,3 %. Malgré la baisse du taux de croissance normal observée dans la métropole casablancaise entre des deux recensements, une augmentation de la demande de terrains a été remarquée entraînant ainsi forcément une augmentation de leur prix. De 1 000 DH le mètre carré dans les quartiers périphériques, ils atteignent

(2) L'ensemble urbain de Casablanca comprend les parties urbaines de six préfectures de la Wilaya plus Aïn Harrouda (Cf. *Schéma-Directeur*, 1983, 31.1).

4 000, voire 5 000 DH le mètre carré dans le centre ville et dans les zones résidentielles proches. L'augmentation de la valeur du centre va donc réagir sur les prix de l'ensemble de l'agglomération, excluant les revenus moyens du marché foncier et immobilier. Paradoxalement, c'est dans les zones occupées par les villas que les prix des terrains sont moins élevés : de 500 à 700 DH/m² pour des superficies de plus de 400 m² et plus.

Par ailleurs, en plus des effets entraînés par les deux variables précédentes (développement industriel et croissance démographique), trois autres caractéristiques marquent la situation foncière au sein de l'agglomération casablancaise : l'insuffisance des terrains urbains, la rétention des terrains urbanisables, les hausses excessives du coût d'équipement.

A) L'insuffisance de terrains urbains

L'offre de terrains urbains à Casablanca demeure nettement insuffisante. L'urbanisation ne peut se faire dans le centre ville où les terrains libres sont pratiquement quasi inexistantes. A la périphérie, les surfaces disponibles sont loin de répondre aux besoins; le déficit en logement est à lui seul estimé à 45 % du parc actuel, soit environ 200 000 logements, auxquels il faudrait ajouter la réhabilitation de l'habitat ancien estimé à 60 000 logements. Les superficies à urbaniser d'ici 1990 sont estimées à 3 000 ha, or les disponibilités foncières de l'Etat en milieu urbain sont soit insuffisantes soit difficilement mobilisables.

L'inventaire des terrains nus appartenant à l'Etat et aux communes urbaines réalisé par l'Agence Foncière Nationale montre que les terrains situés à l'intérieur des périmètres urbains ne sont pratiquement ni utilisables ni disponibles. En raison de la rapidité du rythme de son expansion, Casablanca a épuisé la majeure partie des réserves constituées dans ses frontières. C'est ce qui explique la tendance à la diminution de la surface urbanisée par habitant observée dans les villes ces dernières décennies. Elle est passée de 46 m²/ha en 1980 à 39 m²/ha en 1982.

Les municipalités disposent au même titre que l'Etat du droit d'acquisition des terrains. En réalité l'unique opération prise en charge directement par les municipalités rencontre des difficultés insurmontables : il s'agit de la restructuration du bidonville des Carrières Centrales à Aïn Sebâa dont la réalisation vient d'être confiée à un syndicat communal récemment constitué.

Devant la saturation de la plupart des équipements collectifs et la pénurie des terrains, la puissance publique procède au développement de la ville en zone périphérique : ainsi du marché de gros, de l'Université, de l'Institut Supérieur du Commerce et d'Administration des Entreprises (ISCAE), de l'Ecole des Travaux Publics, de l'Ecole de la Marine Marchande, du nouveau siège de l'Office Chérifien des Phosphates (OCP), et récemment encore des sièges des nouvelles préfectures.

B) La rétention des terrains urbanisables

La spéculation foncière trouve dans Casablanca sa terre d'élection. Dans les années 20, la construction de la nouvelle ville a donné naissance à un

mouvement de spéculation sans précédent dans l'histoire du Maroc. Depuis lors, le développement de la cité a constamment buté sur des agissements abusifs des spéculateurs devenus de plus en plus nombreux au fur et à mesure que l'industrialisation et l'urbanisation multiplient les besoins de la population en matière d'infrastructure de logements et d'équipements collectifs.

Le marché foncier casablançais est *grosso modo* dominé par deux catégories de propriétaires dont l'importance varie non seulement en fonction de la superficie des terrains contrôlés mais surtout eu égard à leur localisation dans l'agglomération.

La stratégie des gros lotisseurs consiste en l'achat de vastes terrains situés dans les zones péri-urbaines, en bordure des principaux axes routiers, de préférence au prolongement des zones d'habitat économique. Ces terrains sont progressivement mis en vente à des prix très élevés. Le nombre très limité de ce genre de propriétaires et les facilités dont ils disposent au sein de l'administration leur permettent de fixer les prix de vente en toute liberté. A Casablanca, les terrains équipés ont toujours été très rares et sans aucun rapport avec le volume de la demande, les lots mis en vente sont très rapidement commercialisés. Le prix moyen du mètre carré dans les zones périphériques casablançaises s'établit entre 1 000 à 2 000 dirhams (1987).

Les compagnies d'assurance et les agences foncières privées contrôlent des surfaces de moyennes dimensions. Mais la localisation de celles-ci leur confère une valeur très élevée. Les compagnies d'assurance sont très présentes au centre ville, tandis que les agences foncières privées concentrent leurs activités dans les zones résidentielles particulièrement recherchées par leur environnement social. Les prix proposés y sont relativement très bas (entre 500 à 700 DH/m²), mais les superficies commercialisées sont très étendues (environ 500 m²), la demande très forte et la vente très élevée.

Les petits propriétaires portent leur préférence sur les terrains de petites dimensions dont la situation stratégique permet de réaliser des profits rapides et substantiels. Les détenteurs de petits lots sont très nombreux à Casablanca, ils perturbent le marché et augmentent par leurs agissements la rente foncière à des niveaux exorbitants sans proportion réelle avec les possibilités financières des couches sociales moyennes.

C'est ce qui explique le rapport très lâche existant entre la superficie du périmètre urbain et la surface urbanisée à Casablanca. Le recours systématique à des terrains périphériques accroît la rente de tous les quartiers déjà urbanisés. La rétention de terrains de construction dans ces mêmes zones aboutit à long terme à l'alignement des prix fonciers entre centre et périphérie de la ville. C'est ainsi que, récemment, des terrains sont vendus à plus de 3 000 DH/m² à Dar Touzani et à Panoramique, deux quartiers situés en zone périphérique. Dans le quartier Hay-Hassani, des parcelles gelées sont cédées à plus de 2000 DH/m².

L'insuffisance des réserves foncières ne permet pas à l'Etat d'influer sur l'offre de terrain. Bien au contraire, les spéculateurs profitent de la mise en oeuvre de plans d'aménagement : les terrains situés dans les zones à capacité de

construction très élevée font l'objet d'une demande très forte et acquièrent de ce fait une valorisation considérable. Les richesses tirées de la propriété du sol dépassent en importance les profits résultant d'un accroissement de la productivité dans le secteur industriel.

C) La hausse « artificielle » du coût d'équipement

A Casablanca, la conjonction des équipements et des logements est très rarement réalisée. Pendant longtemps, l'État se préoccupait surtout d'apporter une solution au problème du logement sans s'attacher à celui des équipements collectifs. Bien que la loi interdise à l'État de vendre des terrains nus, celui-ci a été contraint en fait d'admettre le principe de l'équipement « différé » et progressif du sol urbanisé afin de mettre sur le marché le plus de logements possible. Des logements sont donc construits sans équipements infrastructuraux correspondants.

Dans les zones périphériques nouvellement ouvertes à l'urbanisation, la réalisation des travaux d'infrastructure (voirie, réseaux d'eau et d'assainissement et éclairage public) est souvent en retard par rapport aux programmes de construction envisagés. Les services municipaux se bornent à veiller au respect des normes en vigueur par les sociétés d'aménagement chargées de la conduite des opérations.

Le coût d'équipement représente une part importante de la valeur foncière, c'est la combinaison de plusieurs facteurs qui explique la tendance à la hausse observée dans ce domaine : 1) il existe tout d'abord une mauvaise conception des opérations d'urbanisme réalisées, tant du point de vue urbain que du point de vue technique comme le tracé des voies, les limites des parcelles; 2) les normes d'équipement retenues sont trop dispendieuses et ne tiennent pas compte de la pénurie de terrains (les emprises de voie dépassent couramment 10 mètres, même pour des voies de desserte tertiaire); 3) la recherche constante d'économie dans la réalisation des travaux entraîne énormément de mal-façons qui, conjuguées avec l'absence chronique d'entretien des réseaux, les mettent rapidement hors service; 4) enfin, l'insuffisance des études préalables entraîne le plus souvent des erreurs dues à des choix hâtifs; l'opération Moulay Rachid en cours en est un exemple : le site choisi rend la liaison avec le reste de la ville très malaisé surtout dans le domaine de l'assainissement (les canalisations doivent être posées à plus de 10 mètres de profondeur).

1.2. Pénurie de terrain, rythme de construction et crise de logement

La construction de logements à Casablanca, tous secteurs confondus, ne satisfait pas aux besoins de la population. Durant la période 1971-1982, la moyenne annuelle des autorisations de construire ne dépasse pas 10 000 logements, alors que dans la même période, le nombre de ménages a presque doublé passant de 290 000 à 400 000, soit une croissance moyenne annuelle de 10 700.

L'essoufflement de la construction est perceptible à trois niveaux différents : l'apparition de nouveaux besoins en matière de logement et l'accumulation d'un important déficit dans ce domaine (A); la dégradation du parc immobilier

existant sous le poids d'une densification accrue des constructions opérées par le biais de la surélévation des immeubles ou par la construction sur des terrains libres (B); enfin les bidonvilles s'enracinent davantage en milieu urbain. L'extension urbaine et la poussée démographique ont fini par faire de l'habitat sous-intégré (M. Naciri) une donnée familière du paysage urbain casablancais (C).

A) L'accroissement des besoins en logement

Le déficit en logement à Casablanca est estimé à 45 % du parc actuel, soit environ 200 000 logements. Exprimé en nombre de pièces, ce déficit atteint 700 000 unités, soit l'équivalent de 200 000 logements de 3,5 pièces. Pour combler ce déficit, il faudrait construire 300 000 logements d'ici à l'an 2000, soit un rythme moyen de 18 000 logements par an. Or ce rythme est largement au-dessus des réalisations constatées entre 1971 et 1982. Durant cette période, la moyenne annuelle des autorisations de construire n'a guère dépassé 4 700 logements, c'est-à-dire à peine un peu plus que la moitié de la production requise pour atteindre l'objectif sus-indiqué.

Le ralentissement du rythme de construction observé ces trois dernières années devrait encore s'accroître dans l'avenir à la lumière des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics au niveau de l'agglomération.

a) La création de l'Agence urbaine recommandée vivement dans le Schéma Directeur s'accompagne d'une chute de l'activité immobilière. Toutes les constructions, toutes catégories confondues, doivent désormais recevoir l'avis conforme de l'organisme précité. Un nombre très élevé de dossiers ont été déclarés non conformes aux normes de construction et aux règles d'urbanisme en vigueur.

b) Les programmes de construction entamés à Casablanca sont orientés vers le logement « de standing » accessible à des ménages dont les ressources sont largement au-dessus de la moyenne des revenus. L'offre en logement social demeure par contre insuffisante, la plus grande opération réalisée dans ce cadre (Dar Lamane, 4 000 logements, prix Agah Khan de l'Architecture, 1986) est due à la C.D.G. dont les filiales réalisent d'importantes opérations immobilières.

L'ERAC/Centre, dont la sphère d'action dépasse les frontières municipales de l'agglomération, entreprend la réalisation de plusieurs petits logements, Oulfa I et II (845 logements), Laâyoune (664 logements), Fath I et II (556 logements),... et s'applique également à lancer un certain nombre de programmes de lotissements dont les plus importants actuellement (Amal, 1 200 lots) se situent dans la commune rurale de Tit-Mellil.

c) Le remplacement des îlots insalubres existant au centre ville dans le cadre d'un important programme de rénovation urbaine recommandé par le Schéma Directeur risque d'accroître encore davantage le déficit en logement déjà très lourd actuellement.

B) La densification des constructions et la dégradation du parc immobilier

Devant la pénurie des terrains et la hausse de la valeur du sol urbain, l'urbanisation de Casablanca s'appuie en premier lieu sur le parc immobilier existant, l'expansion physique de l'agglomération n'a pas suivi la croissance démographique, d'où la tendance à la diminution de la surface urbanisée par habitant.

Apparemment la densification progressive de l'espace urbain est un processus dans lequel propriétaires privés et collectivité publique trouvent leur avantage : les propriétaires fonciers dont elle valorise les terrains; les propriétaires de lots qui augmentent leur surface construite et louent une partie de leurs logements; la collectivité qui y voit la possibilité de loger un surcroît de population, sans s'astreindre à la construction de nouveaux équipements. La densité renforce les effets du nombre. Le taux de cohabitation augmente sans cesse. En 1960, la taille moyenne des ménages à Casablanca était estimée à 4,8 personnes, en 1971 elle était de 5,5 et en 1982 de 6 personnes. Le taux de cohabitation reste plus fort dans les quartiers à faible revenu, plus de 7 personnes par ménage à Ben-M'sick, Nouvelle Médina, Hay-Mohammadi.

La taille du logement ne s'adapte nullement aux caractéristiques de la famille marocaine. Déjà en 1971, 89,1 % des ménages habitaient dans des logements de trois pièces au moins : 1/3 dans 1 pièce, 1/3 dans 2 pièces et 1/4 dans 3 pièces. Mais comme depuis 1971 le surpeuplement s'est aggravé, le déficit en nombre de pièces est estimé en 1982 à 700 000 unités; il est permis de dire que le taux d'occupation du logement dans les secteurs de l'habitat économique a atteint aujourd'hui un seuil critique. Les valeurs de loyers sont très élevées à Casablanca, elles représentent en moyenne 30 à 50 % du revenu.

La densification accrue du tissu urbain a pour corollaire une certaine dégradation du parc immobilier existant. La pression démographique et la lenteur du rythme de construction se traduisent par une augmentation du niveau de la vétusté du parc de logement actuel. Pourtant, exception faite de l'Ancienne Médina, la plupart des constructions de Casablanca sont très récentes et il y a peu d'immeubles qui dépassent une soixantaine d'années. Mais, compte tenu du manque d'entretien et de la taudification du patrimoine immobilier géré par la Compagnie Immobilière et Foncière Marocaine (CIFM : 25 000 logements environ), le vieillissement du parc s'opère à une cadence accélérée.

C) L'enracinement des bidonvilles

Les « modestes réalisations menées jusqu'ici dans le cadre de la politique de résorption des bidonvilles » (M. Naciri, 1984, 75) sont à l'origine de la relance de l'intervention de la puissance publique dans ce secteur. L'existence au coeur comme aux extrémités de la plupart des grandes villes du Royaume de plusieurs poches d'habitat sous-intégré considérées comme des zones politiquement sensibles explique le recours à la politique dite contractuelle appliquée justement dans la ville de Casablanca.

Le choix de Casablanca n'est pas dû au hasard. Le nombre de bidonvilles dans la Wilaya dépasse 200 unités (Schéma Directeur, 1983, 35.5). Ils abritent

54 400 familles et une population de 306 410 habitants, soit 13,6 % de la population totale.

La plus grande partie de ces bidonvilles est disséminée dans les interstices du tissu urbain, et dans les grandes carrières existant à proximité de l'espace bâti. Même les zones résidentielles à standing élevé (Anfa, L'Hermitage, Oasis, Californie et Ain-Diab) ne sont pas exemptes de bidonvilles ou de « douars » incorporés dans le périmètre urbain.

Cependant, les grandes concentrations se trouvent dans le Nord-Est de l'agglomération. La préfecture de Ben M'sick-Sidi Othmane abrite 48 % de la population bidonvillose et l'un des plus anciens bidonvilles du pays, Ben-M'sick, 12 025 zribas et 87 150 habitants. Celle de Ain Sebaâ-Hay Mohammadi regroupe une série de petits noyaux de bidonvilles dispersés le long de la zone industrielle, le tout dominé par un gros bidonville, les Carrières Centrales, 6 262 zribas et 27 780 habitants. Actuellement, ces deux bidonvilles sont l'objet de grands programmes de recasement qui s'inscrivent dans le cadre de la politique contractuelle poursuivie par le gouvernement central : la cité Moulay-Rachid est destinée au remplacement du bidonville de Ben-M'Sick, l'opération Hassan II à celui des Carrières Centrales.

En fait l'objectif poursuivi à travers ces deux actions n'est toujours pas atteint. L'opération Moulay-Rachid n'est qu'à moitié réalisée, la deuxième tranche du projet est loin d'être commencée. Quant aux Carrières Centrales, la construction de la première tranche du projet Hassan II les concernant est arrêtée à mi-chemin alors que les familles intéressées ont honnêtement respecté les engagements financiers pris au début de l'opération.

Les programmes de recasement ou de restructuration de petits bidonvilles (moins de 4 000 habitants) connaissent le même sort. La restructuration du bidonville de L'Sasfa dans la banlieue Ouest de Casablanca tourne à l'échec. Sept ans après sa réalisation, le village de L'Sasfa reste toujours dépourvu de voirie, d'assainissement et d'éclairage. L'expérience entamée à Ferara a buté sur la barrière foncière, elle n'a pu être achevée qu'au prix du recours à une catégorie sociale autre que celle pour laquelle le projet a été initialement destiné.

Ainsi en dépit de la lourdeur du procédé de recasement et des difficultés qui entourent sa mise en application, la puissance publique demeure très attachée à cette politique. Le déplacement de la population vers la périphérie permet un desserrement du tissu urbain casablançais et une certaine amélioration de l'image de marque de la cité. Mais paradoxalement, le moyen adopté, la politique contractuelle, retarde indéfiniment la réalisation des projets retenus. Une nouvelle stratégie s'avère nécessaire.

VERS UN URBANISME OFFENSIF, NOUVELLE STRATÉGIE ÉTATIQUE

« Il faut passer d'un urbanisme défensif à un urbanisme offensif » lança le Ministre de l'Intérieur aux cadres et aux notables de Casablanca (élus, fonctionnaires et hommes d'affaires) réunis en juin 1986 pour débattre des

questions relatives à l'aménagement urbain de la grande métropole. L'activité de l'Agence urbaine, créée en octobre 1984, fut au centre des discussions. La création de cette institution vient couronner un important plan d'action arrêté par le pouvoir central au lendemain des émeutes de juin 1981.

La maîtrise du développement urbain représente un axe fondamental dans la politique urbaine offensive appliquée dans l'agglomération. Celle-ci répond à un objectif politique bien déterminé : mettre un terme au développement anarchique de l'ensemble casablancais en le remplaçant par un tissu urbain intégré. La réalisation de ce choix implique une intervention croissante et continue de la puissance publique dans les affaires de la cité, ainsi qu'une certaine prédominance de l'aspect qualitatif au détriment des nombreux besoins d'ordre quantitatif exprimés par la population, notamment dans les domaines du logement et des équipements collectifs.

A défaut d'une véritable politique d'aménagement du territoire à l'échelon national, l'Etat entend agir directement sur les forces sociales qui donnent à la ville sa configuration générale. L'espace urbain casablancais constitue désormais un enjeu politique considérable auquel la puissance publique veut imprimer une certaine discipline dictée par des considérations d'ordre public, mais aussi pour des raisons de prestige, symbole de la grandeur de l'Etat.

Cependant, en dépit de la capacité d'action dont dispose le Ministère de l'Intérieur, responsable de la mise en application du Schéma Directeur du Grand Casablanca, la mise en oeuvre de ce schéma se heurte à la résistance des agents de la promotion immobilière. L'absence de politique foncière à l'échelle de l'agglomération (2.2) remet en question l'efficacité de la politique offensive préconisée par le gouvernement central (2.1).

2.1. Les deux formes de l'intervention étatique

Prônée depuis 1981, la nouvelle politique urbaine s'inscrit dans une logique politique globale qui réserve une place centrale au Ministère de l'Intérieur. Le souci de mieux contenir la vague d'urbanisation que connaît Casablanca afin de permettre aux administrations intéressées de faire face aux problèmes sociaux, politiques et de sécurité que crée l'extension démesurée de l'agglomération incite le pouvoir central à privilégier les aspects pratique et opérationnel liés au processus d'urbanisation. En matière urbaine, l'option offensive suppose une implication systématique de la puissance publique dans toutes les étapes de la planification urbaine, singulièrement dans la phase d'exécution des plans d'urbanisme retenus. Cette implication est opérée à deux niveaux différents mais très intimement liés entre eux : le resserrement du quadrillage administratif d'un côté et le contrôle de très près de toutes les formes de construction réalisées dans le Grand Casablanca de l'autre côté.

A) Le resserrement du quadrillage administratif

La création en juillet 1981 de cinq unités préfectorales dans la région de Casablanca constitue le premier jalon de la nouvelle politique urbaine. La localisation de ces préfectures à proximité des quartiers périphériques dont elles

portent le nom, la place réservée par la suite par le Schéma Directeur aux bâtiments administratifs destinés à les abriter et surtout l'importance de l'enveloppe budgétaire consacrée à la mise en place des nouvelles institutions (420 millions de dirhams), montrent que le pouvoir central attache un très grand intérêt aux actions menées par les nouvelles structures dont il a défini les objectifs : favoriser une meilleure conception de l'équipement des zones périphériques; créer de nouveaux centres d'attraction dans les zones suburbaines; conduire des opérations d'aménagement urbain et contrôler les constructions.

Officiellement, la création des nouvelles préfectures s'inscrit dans le cadre de la politique de rapprochement de l'administration des administrés. En fait c'est dans le domaine de l'aménagement urbain et du contrôle des constructions que les nouvelles préfectures sont spécialement appelées à intervenir. La prolifération des bidonvilles dans l'espace péri-urbain explique la propension des représentants du pouvoir central à prendre en main la totalité des opérations d'aménagement urbain, lancées dans l'agglomération (Ben M'sick, Carrières Centrales, Ferara, etc.)

Dans certaines préfectures, des divisions d'aménagement urbain sont rapidement mises en place et fonctionnent sous l'autorité directe du gouverneur. Dans d'autres, des équipes opérationnelles chargées du recensement des habitants de bidonvilles et du recueil des données de nature économique et sociale les concernant sont purement et simplement rattachées au cabinet du gouverneur.

Par ailleurs, le renforcement du réseau préfectoral à Casablanca remet en cause l'équilibre des forces existant entre les communes et les autorités préfectorales; la création de la wilaya du Grand Casablanca qui accompagne le nouveau découpage préfectoral contribue à l'affaiblissement de la position de la communauté urbaine. Les préfectures casablancaises apparaissent comme les véritables détentrices du pouvoir municipal. En attendant la mise en place de l'Agence urbaine, elles agissaient comme des outils d'aménagement chargés de circonscrire le développement urbain dans des limites raisonnables.

B) L'encadrement de la construction immobilière

La construction des logements et de manière générale l'utilisation de l'espace au sein de la wilaya est désormais strictement réglementée. La réalisation du contenu du nouveau Schéma Directeur suppose l'adoption d'une stratégie cohérente et le recours à des modalités de contrôle systématique de toutes les opérations de construction envisagées dans l'agglomération. Une agence urbaine à compétence élargie créée sous forme d'établissement public est mise sur pied à cet effet (dahir portant loi du 9 octobre 1984). Sa mission principale est la concrétisation à terme des objectifs du S.D. et, d'une manière générale, la promotion d'un développement harmonieux de l'agglomération casablancaise. Ses compétences sont très nombreuses, elles peuvent néanmoins être regroupées en quatre rubriques principales :

a) L'Agence urbaine est chargée d'établir les projets de documents d'urbanisme réglementaires nécessaires à la mise en oeuvre du schéma. Il s'agit

notamment des plans d'aménagement communaux dont l'Agence a déjà entamé l'élaboration. Le calendrier établi donne la priorité aux communes périphériques de l'agglomération. Mais la publication en 1987 des plans d'aménagements des communes centre (El Fida, Mers Sultan, Sidi Belyout et Maârif) provoque de réelles inquiétudes chez les habitants des quartiers touchés par les démolitions au titre de la politique de rénovation urbaine décidée par le gouvernement central.

b) L'Agence a pour tâche de donner un « avis conforme » sur tous les projets de lotissements, morcellements et constructions à usage commercial, industriel ou d'habitat et de contrôler leur conformité avec la réglementation en vigueur. Pour cela, l'Agence dispose d'un corps d'agents assermentés chargés de constater les infractions aux lois et règlements d'urbanisme et de lotissement. Le gouverneur de l'Agence saisit ensuite les autorités compétentes des procès-verbaux dressés par ces agents. Les modalités du contrôle sont définies de manière détaillée par la circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 28 juin 1985. La procédure d'instruction des demandes de construction, de lotissement et de morcellement comporte deux phases : la première, dite de consultation préalable, a pour objet de fournir à tout demandeur « une note de renseignements » sur le terrain concerné, lui permettant de définir très exactement le programme et la nature des travaux qu'il pourra effectuer. La deuxième constitue l'instruction proprement dite des dossiers. Elle comporte une double procédure : la procédure dite accélérée qui se rapporte aux constructions de faible importance (tout immeuble dont la hauteur est inférieur ou égale à 11,50 m, R + 2) et la procédure dite normale qui concerne tous les autres types de construction.

c) L'Agence urbaine est conçue comme un « observatoire permanent » chargé de collecter toutes les données indispensables à la connaissance du développement de la ville. Elle doit mettre au point une « Banque de données urbaines » et fournir son assistance technique aux collectivités locales en matière d'urbanisme et d'aménagement ainsi qu'aux opérateurs publics et privés qui le demandent.

d) Enfin l'Agence a pour fonction de programmer les projets d'aménagement inhérents à la réalisation des objectifs du schéma directeur, de réaliser des études de projets d'aménagement et d'exécuter les travaux éditaires ou d'aménagement urbain pour le compte de l'Etat, des collectivités locales et leurs groupements et des établissements publics. Elle peut acquérir les terrains nécessaires à la réalisation d'opérations d'aménagement en vue de leur affectation à des programmes de construction et de restructuration urbaine. C'est dans cette optique que « les secteurs privilégiés de la ville font l'objet d'études sectorielles devant préciser dans le détail la nature des opérations urbaines à adopter » (M. Dryef, 1986, 220).

Le bilan des réalisations de l'Agence au premier juin 1986 est très important : elle a notamment procédé à l'examen de quelque 6 700 projets de construction, délivré 880 notes d'information sur les terrains et élaboré les plans d'aménagement de la plupart des communes urbaines de banlieue. Toutefois, son action demeure vivement critiquée par les opérateurs privés, la concentration du

pouvoir d'approbation de toutes les formes de construction au niveau de l'Agence est fortement dénoncée par les présidents des communes casablancaises.

En particulier depuis sa création le rythme de construction n'a fait que décroître. Un coup d'arrêt est donné aux lotissements de moyennes et de grandes dimensions ainsi qu'au développement rapide des maisons individuelles groupées ou non. La proportion des demandes de construction déclarée non recevable demeure très élevée dans toutes les préfectures (38 % et plus) à l'exception de Ben M'sick-Sidi Othmane où on enregistre le pourcentage le plus bas, comme le montre bien le tableau 2.

TABLEAU 2

Dossiers examinés et avis émis par l'A.U.C. durant les 9 premiers mois de 1986

Avis Préfectures	Favorables		Non favorables		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Casa-Anfa	534	55	433	45	967	12
Hay Hassani-Ain Chock	1 142	55	371	45	1 513	19
Ben M'sick-Sidi Othmane	3 204	85	569	15	3 773	47
El Fida-Derb Soltan	133	42	187	58	320	4
Ain Sebaâ-Hay Mohammadi	642	62	396	38	1 038	13
Mohammédia Zenata	215	56	169	44	384	5
Total	5 870	73	2 125	27	7 995	100

En somme, le pouvoir central est décidé à faire de l'Agence urbaine l'instrument obligé de décision urbaine dans l'agglomération en lui reconnaissant le monopole de l'organisation de l'espace casablancais et des zones rurales qui l'entourent. Mais le succès de cette entreprise dépend de la concordance des objectifs entre les différents acteurs prenant part au fonctionnement de l'agglomération (communes, préfectures, wilaya mais aussi les promoteurs publics et privés). A cet égard on observe que la logique technicienne de l'Agence n'est pas forcément partagée par les communes dont les responsables sont mieux à même de sentir les besoins qui se manifestent localement. D'autre part, en dépit de la détermination affichée par l'administration centrale en matière d'aménagement urbain, il faut compter avec l'attitude pragmatique des préfères, dont l'approche politico-administrative des contradictions urbaines risquerait de peser très lourdement sur le dispositif mis en place, d'autant plus que la crise, la stabilisation du pouvoir d'achat et l'incertitude qui s'ensuit modifient sensiblement l'impact des mesures prises. Enfin, l'Association des Lotisseurs et Promoteurs Immobiliers (ALPIM), porte parole du secteur de la construction et de la promotion, manifeste publiquement ses réserves quant à l'efficacité des mesures bureaucratiques préconisées dans ce domaine (Interview du président de l'ALPIM, in *Le Matin du Sahara*, 24 Avril 1987). Elle insiste notamment sur la nécessité de procéder très rapidement à la simplification des procédures

administratives relatives à l'instruction des demandes de permis de construire en créant une commission technique mixte au niveau local au sein de laquelle les intérêts de l'Association seraient pris en considération.

En définitive, la volonté de réorganiser le tissu urbain casablancais en le modernisant se heurte de plus en plus à l'inadéquation des procédés employés et aux dysfonctionnements des mesures arrêtées. Quant à l'obstacle foncier, les enjeux économique, politique et social liés à son existence, sont tels que l'Etat se défend de toute action dans ce domaine.

2.2. L'absence de politique foncière à l'échelle de l'agglomération : essai d'interprétation

Le désengagement de l'Etat du marché foncier est une donnée constante de la politique urbaine post-coloniale appliquée au Maroc. Pourtant la conscience des problèmes du sol urbain et de la nécessité de sa maîtrise existe, mais la traduction concrète de cette prise de conscience n'a pratiquement jamais été réalisée. Ainsi l'ancien projet de loi cadre d'aménagement urbain (1970) comporte-t-il une sorte de clause *sine qua non* inhérente à cette question : « l'Etat doit maîtriser le marché foncier, ce qui signifie pouvoir acquérir les terrains en quantité suffisante, là où cela s'avère nécessaire, le plus rapidement possible et à leur juste valeur ». D'un autre côté, l'expérience vécue par l'administration depuis l'indépendance devait normalement l'inciter à renforcer son patrimoine foncier au fur et à mesure que l'urbanisation s'accélère et que de nouveaux besoins d'ordre collectif apparaissent. Or l'Etat a pratiquement consommé la quasi totalité des réserves foncières léguées par l'histoire ou par le protectorat, tout en se gardant d'intervenir pour mobiliser de nouveaux terrains à des fins d'aménagement urbain (M. Belyachi, 1986, 131).

Ainsi comprend-on aisément pourquoi l'intervention du Schéma Directeur à Casablanca ne changea absolument rien aux données du problème foncier. La création de l'Agence urbaine ne doit pas faire illusion. Elle a surtout permis au gouvernement d'éviter d'instituer une véritable Agence Foncière comme le préconisait le Schéma Directeur. Celle-ci devait normalement répondre à un double objectif : offrir à la collectivité des terrains d'assiette lui permettant la réalisation des équipements dont elle est responsable; permettre la mise progressive sur le marché de terrains équipés, susceptibles de régulariser les prix fonciers et de limiter ainsi les prix offerts.

Le recul des autorités politiques devant la mise en oeuvre d'un instrument spécialisé chargé de la maîtrise foncière à l'échelle de l'agglomération, comme le préconisait expressément le Schéma Directeur, est compréhensible. L'Agence Foncière Nationale créée cinq ans auparavant (1982) a une mission très restrictive. Sa fonction consiste à collecter et à diffuser les informations techniques et juridiques relatives au patrimoine de l'Etat et à ses différents démembrements, situés à l'intérieur des municipalités, des centres autonomes, des centres délimités et de leur zone périphérique. Par ailleurs en réservant une place centrale à l'initiative privée dans le processus de développement économique et social engagé, l'Etat se garde de toucher aux privilèges de la bourgeoisie

nationale dans un secteur réputé très sensible et rebelle à tout interventionnisme étatique (A). Le désordre régnant au sein de l'agglomération incite la puissance publique à donner la priorité à la réorganisation du cadre bâti (B).

A) Le souci de ménager le secteur privé

L'option libérale choisie par le pouvoir central n'empêche pas l'Etat de mettre en place des mécanismes d'intervention dans le domaine de l'habitat et de la construction immobilière (CGI, CIH, CIFM et ERAC). Cependant, le système de moyen utilisé n'a toutefois pas eu l'efficacité sociale qu'on aurait pu en attendre. Devant la forte croissance de l'urbanisation entraînée par l'exode rural et l'accroissement démographique, l'administration fait appel de plus en plus à l'initiative privée et à la construction individuelle. On remarquera que la construction limitée du secteur public n'est guère compensée par la promotion privée. En dépit des multiples avantages accordés à ce secteur par le code des investissements immobiliers, les promoteurs privés n'assurent que 10 à 15 % du marché des logements neufs. Leur action est orientée principalement vers le logement de bonne qualité qui s'adresse à une clientèle à haut revenu; ils ne se tournent vers la construction de logements économiques que dans la mesure où la collectivité publique accepte de prendre en charge des actions d'accompagnement de l'urbanisation (équipement des terrains notamment) et d'apporter sa garantie financière à l'opération retenue. En outre, le comportement de certains promoteurs durant ces dernières années met en cause la crédibilité du marché immobilier privé : des programmes de construction ambitieux (6 000 logements au total) lancés par la société LOGECO entre 1982 et 1984, pourtant agréés par l'administration, tournent à la déconiture et portent préjudice à plusieurs personnes.

En revanche le secteur de la construction individuelle connaît à Casablanca un essor considérable. On estime que 65 à 70 % des logements neufs sont dus à des constructeurs individuels, sans aide de l'Etat, dans le cadre réglementaire de l'Habitat Economique. Ces logements sont réalisés sur des lots offerts soit par les lotisseurs privés, soit par le Ministère de l'Habitat. L'extension de ce type de construction s'explique tout autant par la prolifération de lotissements que par l'existence sur place d'un important réseau de tâcherons et de petites entreprises continuellement alimentées en main d'oeuvre par l'exode rural et l'expansion urbaine.

La crise économique et financière que traverse le Royaume depuis 1980 est venue conforter le rôle réservé au secteur privé dans le cadre de la nouvelle politique urbaine conduite à l'échelle de l'agglomération casablancaise. Tout en accentuant sa présence matérielle dans la grande cité, l'Etat se prive toujours de moyens d'intervention décisifs sur l'espace urbain. Voulant associer très étroitement le secteur privé à la réalisation des travaux d'équipement urbain prévus dans le cadre du nouveau schéma directeur (assainissement, élargissement des axes routiers, construction de nouveaux bâtiments administratifs), l'administration adopte une attitude passive à l'égard des agissements abusifs des propriétaires privés du sol urbain. L'accélération de la procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique en vertu du dahir du 6 mai 1982 tout comme

l'institution d'un droit de préemption en faveur de l'Agence urbaine ne sont pas encore mis à profit par les pouvoirs publics. Certes, la complexité excessive des procédures d'acquisition des terrains appartenant aux collectivités ethniques, aux Habous et aux Guichs, l'importance des moyens financiers à mobiliser, modifient sensiblement l'impact des mesures prises, sinon rendent leur application complètement aléatoire. En fait, l'attachement de l'Etat au libéralisme économique et les préoccupations d'embellissement de la ville relèguent au second plan la question pourtant fondamentale de la maîtrise du marché foncier. Les pouvoirs publics se soucient moins d'acquérir de nouveaux terrains urbanisables que de procéder à un réaménagement rationnel de l'espace urbanisé.

B) La volonté de réorganiser l'espace urbain casablançais

Une préoccupation majeure domine à l'heure actuelle la politique urbaine poursuivie à Casablanca : desserer le centre ville considéré comme très encombré et dégager des terrains libres pour implanter des espaces verts et des équipements publics de haut niveau, correspondant mieux à la fonction du centre d'agglomération.

La seule solution pour tenter de remplacer l'incohérence actuelle, en dehors de l'exploitation des terrains nus encore disponibles à l'intérieur du périmètre municipal, consiste à s'attaquer aux secteurs d'habitat anciens situés au centre ville. Le plan de réhabilitation envisagé par le schéma directeur concerne deux zones d'habitat social comportant un certain nombre de logements vétustes ou insalubres.

La première comprend l'Ancienne Médina, ses extensions extra-muros et le Derb Ghallef. Ces quartiers populaires présentent les plus mauvaises conditions d'hygiène de Casablanca : en 1982, ils occupent 7,8 % de la surface urbanisée et abritent 19,1 % de sa population.

La seconde zone concernée se trouve dans le secteur de l'Habitat Economique. Le schéma directeur estime que 20 % des logements économiques ont atteint un niveau d'insalubrité caractérisé, soit environ 33 000 logements. Selon le Ministre de l'Intérieur, la démolition ne touchera qu'une proportion infime de l'ordre de 1 pour 1 000 par rapport à l'ensemble des ménages de Casablanca, c'est-à-dire à peine 3 900 habitations dont la plupart sont des logements ne répondant à aucune norme d'hygiène ni de salubrité, ou sont dans un état d'extrême vétusté constituant un danger permanent pour la population (déclaration devant les élus et le corps préfectoral de Casablanca le 26 mai 1987).

Officiellement, l'application de ce plan de réhabilitation est susceptible, notamment pour la création de nouveaux espaces verts et d'équipement urbain, de permettre une meilleure utilisation du centre de Casablanca. En fait, les pouvoirs publics cherchent à réduire l'importance de l'habitat économique qui occupe aujourd'hui plus du tiers de la surface de l'agglomération urbaine et rassemble 46 % de la population. On voudrait également remplacer « ces ensembles urbains monotones sans arbres et sans jardins », lutter contre la laideur qui marque fortement le paysage urbain et « aérer l'espace bâti » en

procédant au remodelage des zones d'habitat les plus sensibles : Derb Ghallef, Derb Soltane, El Fida, Derb El Kébir, Sidi Othmane, etc.

Naturellement la réalisation de ce plan est une oeuvre de longue haleine. On remarquera que l'Etat donne déjà l'exemple : l'annonce de la construction d'un métro léger reliant le centre ville à Sidi Moumen, la construction de nouveaux complexes administratifs à proximité des quartiers populaires, la création d'un véritable centre d'affaires (Grand Hassan II) dense, varié, rayonnant sur les quartiers limitrophes et surtout l'irrigation du tissu urbain en surfaces vertes sont autant d'opérations qui démontrent l'existence au niveau des pouvoirs publics d'une volonté réelle de promouvoir une nouvelle image de la cité.

Néanmoins les résistances sociologiques et politiques sont très fortes. La restructuration implique nécessairement un déplacement de population du centre vers la périphérie. La densification des quartiers anciens confère à cette opération une dimension politique certaine, attestée par la rumeur publique et la réaction globalement négative des élus locaux. Au moment où le déficit en logements reste très important, le problème immobilier se trouve quelque peu éclipsé; l'habitat est en train d'être sacrifié à l'urbanisme.

BIBLIOGRAPHIE

- CLAISSE (A.), « Stratégies d'aménagement et supports sociaux au Maroc », in P.R. Baduel éd., *Etats, territoires et terroirs au Maghreb*, Editions du CNRS, Paris, 1985.
- NACIRI (M.), « L'habitat sous-intégré », in *Hérodote*, 1981.
- NACIRI (M.), « Politiques urbaines et « politiques » de l'habitat au Maroc : incertitudes d'une stratégie », in *Politiques urbaines dans le Monde Arabe*, Lyon, 1984.
- BOUMEDIENE (R.), *La planification urbaine à Casablanca : essai d'approche juridique*, mémoire de D.E.S., Université de Casablanca, 1983.
- SALMIA (M.), *Habitat populaire et pouvoir communal à Casablanca : tentatives de dépassement de la crise urbaine*, Thèse, Institut d'urbanisme de Grenoble, 1981.
- PINSEAU (M.), *Schéma directeur de Casablanca : rapport justificatif*, Casablanca, 1983.
- Politique Africaine*, 1985, n° 17.
- Revue Marocaine de Droit et d'Economie du Développement*, 1986, n° 12.