PLANIFICATION GLOBALE ET PLANIFICATION URBAINE

par

Jawad JORIO

La planification suppose une problématique et une méthodologie, c'est-à-dire, à la fois la prise en considération de la nature du problème posé et les modalités pour le résoudre.

Cette définition peut aisément être appliquée au domaine de l'urbanisme. En effet, nous rencontrons dans la littérature courante les termes "planification urbaine", "programmation urbaine" qui mettent en relief certains problèmes comme celui de l'habitat, des espaces réservés à des activités productives, de parcs naturels etc... Tant de problèmes qui, dans l'apparence, nous semblent relever du seul domaine de l'"urbanisme", mais en analysant seulement leurs origines, nous nous trouvons devant la nécessité de les lier à d'autres problèmes, donc à d'autres domaines. Une politique d'habitat, par exemple, ayant pour objet la résorption des bidonvilles se doit, peut être complète, d'analyser leur origine : s'agit-il d'un exode rural qui a déversé sur la ville un flux de population rurale ? et si oui, quelles sont alors les causes de cet exode ? De même, nous ne pouvons procéder à la localisation d'une unité industrielle sans avoir en vue ses conséquences intra et inter-villes : s'agit-il d'une affectation du sol au détriment de l'habitat ? ou d'une accentuation ou atténuation d'un déséquilibre inter-villes ?

Ces deux exemples sont à eux seuls suffisamment éloquents pour montrer à quel point il y a interdépendance de problèmes relevant de différents domaines, justifiant par là, la nécessité d'une analyse pluridisciplinaire. C'est dans cet esprit que sera abordée cette communication dont l'objet est l'étude de la nécessité de lier la plani-

fication urbaine (allocation de l'espace) et la planification globale (allocation des ressources), cette dernière traçant les lignes générales du développement socio-économique d'un pays.

Encore faut-il que nous soyons conscients de l'origine et des conséquences du phénomène urbain. Ce à quoi une première partie tentera d'y répondre, avant de voir, dans une seconde, les exigences d'une vue globale de la planification urbaine.

I. LE PHENOMENE URBAIN

Une fois le phénomène constaté, une tentative d'explication sera avancée.

A. Le Constat

Pendant la décennie 60, la population marocaine a connu un taux de croissance avoisinant les 3 % par an. Ce taux fut plus important pour la population urbaine (4,4 % par an) et l'est moins pour la population rurale (1,8 % par an). Ces taux de croissance ont profondément changé la structure de la population marocaine caractérisée par l'importance que prend de plus en plus la part de la population urbaine. Ainsi, le taux d'urbanisation est passé de 29 % en 1960 à 35,1 % en 1971, et 38 % en 1976.

À la forte croissance de la population urbaine, vient s'ajouter sa forte concentration : 1970, 5 grandes villes abritaient 50 % de la population urbaine, ce pourcentage est passé en 1976 à plus de 57 %. Casablanca, à elle seule, abrite 28,2 % de la population urbaine.

Ce constat sera insuffisant sans une analyse de la population active urbaine. Par rapport à 1960, le taux brut d'activité urbaine a accusé une baisse en 1970 : 28 % contre 26 %, laissant supposer une augmentation absolue et relative du chômage urbain. Par ailleurs, la population active urbaine, en 1970, entre pour 35 % de la population active totale contre 30 % en 1960. Concernant sa répartition par branches économiques, bien que la population active urbaine soit essentiellement "tertiaire" (67,9 %), l'industrie marocaine est urbaine. Deux faits corroborent cette thèse : la concentration de la valeur ajoutée industrielle dans les villes (plus de 90 %) et la part de la population active urbaine par rapport au total de la population active employée dans l'industrie (plus de 80 % de la main-d'œuvre industrielle dont la part dans la population active totale s'élève en 1971 à 19,2 %).

De même la concentration urbaine va de pair avec la concentration industrielle : la ville de Casablanca rassemble en 1971, 55 % de

établissements industriels, distribue 62 % des salaires industriels, et, avec la ville de Mohammédia, contribue pour 68 % de la valeur ajoutée industrielle.

Ces indications rendent compte donc à la fois d'une croissance accélérée de la population urbaine, de sa forte concentration, de son caractère plutôt "tertiaire" que "secondaire", bien que notre industrie soit essentiellement urbaine.

Pour les centres urbains la population se chiffre annuellement à 90.000 personnes pendant la période 1960-71. Notre industrie n'a pas été en mesure d'absorber cet excédent de main d'œuvre : le taux de chômage n'a pas diminué entre 1960-71 (9 %) et c'est plutôt l'emploi tertiaire qui a connu le taux de croissance le plus élevé : 3,6 % par an entre 1960-71 contre 2 % pour le secondaire et 0,7 % pour le primaire, alors que la population active urbaine a progressé à un taux annuel de 3,6 %. Paradoxalement notre industrie souffre à la fois d'une capacité de production partiellement inutilisée (le taux d'utilisation moyen se situe aux alentours de 60 % de la capacité) et d'une sous-consommation populaire, suite au modèle de consommation dominant, la nécessité de trouver d'autres débouchés se faisant ainsi sentir, on s'orienta dès lors vers une politique de croissance en vue de l'exportation. Cette stratégie s'intègre dans la nouvelle division internationale du travail : l'industrie des biens de consommation durables, et même d'équipement (cas de l'Amérique latine) pour les PSD, et les industries de pointe (électronique, l'atome etc...) pour les pays développés capitalistes. Cette division fait que les centres de croissance des PSD sont reliés à l'étranger plutôt qu'au reste des pays où ils se trouvent. Le Maroc ne fait pas exception.

Ainsi, si la campagne marocaine a connu des mutations importantes (pénétration des rapports de production capitalistes, avec toutes les conséquences qu'elle entraîne au niveau du volume et du type d'activité agricole (production pour l'exportation) et au niveau de première situation du paysan marocain) son refoulement vers la ville ou sa transformation en ouvriers agricoles (le pourcentage des superficies agricoles occupées par les gros propriétaires tend à augmenter en même temps que baisse celui occupé par les micro et petits propriétaires), la croissance industrielle, n'a pas été suffisamment élevée pour employer non seulement les nouveaux arrivants, mais aussi ceux qui vivaient dans les villes. La raison c'est que notre politique industrielle répond aux besoins d'une demande préétablie sans tenir compte de la satisfaction des besoins de la population marocaine. L'urbanisation est donc un phénomène spontané dû plus à des "effets d'expulsion" qu'à des "effets d'attraction".

II. LES EXIGENCES D'UNE VUE GLOBALE DE LA PLANIFICATION URBAINE

La première partie a fait "l'histoire" du phénomène urbain et le liant à la politique de croissance économique. Il importe de voir dans cette seconde partie, dans quelle mesure on peut approcher les changements des structures urbaines eu égard à la nécessité d'une politique de développement socio-économique national. L'objet de cette partie ne consiste donc pas à proposer un plan d'urbanisme (et montrant comment doit être organisé l'espace urbain etc...) mais simplement de montrer la nécessité de lier le problème de la planification urbaine au processus d'élaboration du plan national.

L'expérience marocaine a dégagé un point fondamental : l'urbanisation se présente comme une variable indépendante du mode de développement, c'est-à-dire qu'elle est le *résultat spontané* de la politique de croissance, obéissant au schéma de l'"urbanisation délibérée" (Freedman) à forte concentration dans un espace donné.

Il faut faire de l'urbanisation une variable dépendante du mode de développement ; d'une variable exogène, elle doit devenir endogène. Ce qui suppose une maîtrise du processus d'urbanisation à la fois au niveau de ses origines et de ses conséquences, en l'intégrant dans toute politique de développement. D'où la double nécessité d'un raccord entre les 2 types de planification et de penser la planification urbaine comme sous-ensemble de la planification globale.

A. Nécessité d'un raccord au niveau des conséquences.

Outre certains problèmes que pose une urbanisation spontanée (augmentation du chômage urbain, accentuation de l'inégale répartition des revenus, prolifération des bidonvilles), il existe un problème plus important qui touche de plus près la planification urbaine à savoir celui de la concentration spatiale qui tend à s'auto-entretenir et à se nourrir par l'implantation de nouvelles activités économiques et par l'arrivée de nouveaux venus. C'est donc un mouvement dynamique qui tend à s'amplifier à cause justement du modèle de croissance en vigueur dans notre pays¹. Comme le souligne H. Beguin, "la géographie industrielle du Maroc correspond à ce que les industriels ont voulu". Ce qui n'a pas manqué (et ne manquera pas) de provoquer et d'accroître les déséquilibres urbain-rural et inter-urbain. Nous touchons là un point important : le caractère privé (capitaliste

1. Pendant la période 1960.71, Casablanca a reçu le quart de l'exode rural, Rabat 12,3 % ; mise à part Kénitra, le reste s'est orienté vers 2 centres urbains : Nador et Khouribga.

des rapports de production et le caractère social des besoins (enseignement, logement, emploi ...) que doit satisfaire la ville ; une croissance économique assise sur l'initiative privée et la déclaration par les plans de la recherche de l'intérêt général. "L'urbain" est un lieu privilégié de perception des contradictions sociales, et ces dernières ne sont perçues que tardivement : ce n'est qu'à partir du plan 1973-77 que fut annoncée une politique d'habitat urbain, pour ne prendre que cet exemple, encore que cette dernière ne fût pas intégrée à un modèle de développement par la recherche d'une plus juste répartition des revenus ou par une action sur les rapports ville-campagne. C'est montrer ainsi la spontanéité de cette urbanisation et ses conséquences.

Un autre aspect du problème ² qui met en relief à la fois le problème d'une urbanisation délibérée et sa concentration dans un ou deux pôles de croissance et la dépendance de notre pays vis-à-vis de l'étranger est celui de la production alimentaire. En effet, le modèle de croissance provoquant un accroissement de l'exode rural (rapport ville-campagne) venant grossir la population urbaine dont la consommation alimentaire augmente, n'est satisfaite que par des imputations de plus en plus élevées, vue l'orientation de la production agricole vers des cultures d'exportation au détriment des cultures vivrières. La ville n'induit donc pas une augmentation suffisante de la production alimentaire au niveau de sa région vu ses liens directs avec l'étranger, dû au modèle de croissance en cours, et en dernière instance, à l'insertion de notre économie dans le sillage de la division internationale du travail.

Ce sont là certains aspects des conséquences d'une urbanisation spontanée et délibérée qui militeraient pour leur intégration à une politique de développement et nécessiteraient un raccord entre les 2 types de planification au niveau des origines.

B. Au niveau des origines

Pour éviter une urbanisation anarchique et spontanée et pour pouvoir la maîtriser il faut :

- agir sur la concentration urbaine
- agir sur l'exode rural
- créer des pôles de développement dans d'autres régions et centres urbains

2. Cet aspect fut étudié par Milton Santos "De la géographie de la faim à la planification régionale" revue Tiers-Monde Tome X n° 37 Janvier-Mars 1969.

- réaliser une triple intégration au niveau régional et sectoriel d'une part, et entre la région et ses centres urbains de l'autre
- réaliser une indépendance économique
- satisfaire les besoins sociaux.

Chaque point mériterait à lui seul de fastidieux développements qui dépassent l'objet de cette communication. Toutefois ces conditions font appel, grosso modo, à l'interaction d'une triple planification : globale, régionale et urbaine. La première trace les principales options socio-économiques, en fixant le taux de croissance de la production requis pour satisfaire les besoins sociaux, les investissements nécessaires pour atteindre ce taux, leur répartition sectorielle et régionale ainsi que les secteurs prioritaires. Elle ébauche le profil de la structure socio-économique des pays à la fin de la période planifiée : c'est donc un projet de société qu'elle définit. La seconde s'efforce de réaliser un équilibre régional à tous les niveaux : production, services etc... Enfin la troisième s'occupe de l'affectation du sol urbain en désignant ses différentes utilisations. Déjà à ce stade se pose la nécessité de lier le choix du secteur (en fonction de la stratégie de développement) et sa localisation spatiale, ainsi que la prise en compte des conséquences intersectorielles, intra et interrégionales qu'entraînent le choix et la localisation du secteur. Ainsi une politique de développement doit intégrer les investissements sectoriels dans des programmes dont le but est de réduire l'exode rural en développant les régions rurales grâce à la mise en place de nouveaux "pôles de développement" par des investissements régionaux, ce qui permet d'atténuer les problèmes de la concentration urbaine. Ce qui nécessite aussi la mise en place d'un système de planification intégrée (sur le plan des méthodes et la prise de décision) qui sera à même de prendre en compte les 3 aspects de la planification. La méthode utilisée dans notre pays consiste à prévoir séparément les besoins de l'un et de l'autre domaine et à trouver, à posteriori, la cohérence entre eux, ce qui le plus souvent aboutit à un gaspillage aussi bien de l'espace que d'autres ressources.

La nécessité d'un système de planification intégrée se justifie parce que la ville doit être considérée à la fois comme un tout (localisation des équipements, d'habitation, fournisseur de services, constitue un marché...) et une partie d'un ensemble (la région, la nation) ; achète et vend à la région, elle a des effets d'entraînement et elle est entraînée, la localisation des unités de production doit obéir à des impératifs nationaux que dégage la planification globale.

Cette nécessité se fait sentir à un double niveau :

- au niveau de la prise de décision : un plan démocratiquement élaboré à tous les niveaux est nécessaire. Et c'est là où doit intervenir le rôle des collectivités locales dans le repérage des besoins de la population et les modalités pour les satisfaire, en conformité avec les principales options socio-économiques, moyen d'éviter les incohérences.

- au niveau de la méthode de planification ; l'établissement par exemple d'un tableau des relations interrégionales, et même intrarégionales, mettant en évidence les liens entre régions et permettant de repérer et d'agir sur les goulots d'étranglement dans la perspective d'un véritable développement économique national.

C. Tentative d'explication du processus d'urbanisation.

Depuis longtemps, certains auteurs ont tenté d'expliquer le phénomène urbain observé dans les "pays sous-développés" (PSD) par le processus d'industrialisation, ce dernier étant considéré comme la base de toute politique de croissance. Cette tentative reflétait de la part de ses auteurs un effort de transposer au niveau des PSD le schéma européen de l'urbanisation observé au cours du 19^{ème} siècle. En effet, dans ces pays, l'urbanisation s'est faite en même temps que l'industrialisation : l'augmentation de la productivité (due à l'introduction d'innovations techniques...) et de la production agricole ont pu provoquer un transfert de main-d'œuvre vers les centres urbains, l'industrie ayant pu absorber cet excédent de main-d'œuvre. On est ainsi au centre du schéma classique de croissance : l'augmentation de la productivité marginale du travail agricole combinée à la loi des rendements croissants dans une première étape, a pu provoquer ce départ vers les centres urbains industriels.

Ce modèle est-il valable pour expliquer le phénomène urbain observé dans les PSD et plus particulièrement au Maroc ? Je tenterai d'y répondre à la lumière de l'expérience marocaine. Pour cela, je pars de l'hypothèse à savoir qu'il existe un lien entre l'urbanisation et le modèle de croissance. Un recul historique étant nécessaire, je distinguerai donc 2 périodes : celle du protectorat et de l'indépendance.

1. La période du protectorat

L'industrialisation n'explique qu'en partie le processus d'urbanisation, pour 4 raisons :

- La ville en tant que "noyau-centre" (au sens de Freedmann) existait déjà au Maroc, bien avant le protectorat : c'était à la fois

un centre commercial et un centre de "décision" politique et administrative.

- l'urbanisation s'est faite en grande partie par un peuple ment européen, étranger à tout processus de transformations socio-économiques internes : ce fut un peuplement "greffé".

- si au Maroc colonial, on assistera à un exode rural important (selon R. Montagne un million de personnes aurait quitté la campagne pendant le protectorat), il ne fut pas provoqué par une augmentation généralisée de la productivité agricole qui aurait libéré un excédent de main-d'œuvre et qui aurait été absorbé par l'industrie. Il fut surtout le résultat du mouvement dynamique de l'inégale répartition de la terre et de l'accapement par les colons des terres appartenant aux paysans marocains (mises à part certaines causes accidentelles : famine de 1945, catastrophes naturelles...) dus à la domination des rapports de production "féodaux"³, à côté des rapports de production capitalistes, jusqu'alors secondaires. La raison de leur "coexistence" est leur double intégration à la fois dans le modèle de croissance qui a prévalu pendant cette période : la production en vue de l'exportation des produits agricoles et primaires, et dans la "politique des grands caïds" poursuivie par la puissance colonisatrice.

- l'industrialisation fut assez lente pour absorber l'excédent de main-d'œuvre, et ce fut ce qu'on appelle le "tertiaire" qui a absorbé la majeure partie : administration (armée), petit commerce de détail etc... Le secondaire a connu une croissance plus tardive ("boom industriel" après la seconde guerre mondiale) alors que ce tertiaire a connu une croissance régulière.

A la veille de l'indépendance, la situation était la suivante : la population urbaine était à concurrence de 23 % de la population totale, la population active occupée par le primaire, secondaire et tertiaire était respectivement de 68,4 %, 14 %, et 17,6 %, et la contribution respective de ces secteurs à la P.B. était de 35,1 %, 28,4 % et 36,5 %. On ne peut donc pas avancer que l'urbanisation était due essentiellement à l'industrialisation. Cette dernière a pu absorber une partie de la main-d'œuvre qui arrivait de la campagne marocaine, en la fixant dans des centres urbains (Casablanca, Kénitra...).

3. Le terme "féodal" ne signifie nullement l'existence de rapports de production de type féodal au sens européen du terme : dépendance économique, politique, juridique de "serf" à l'égard de son "seigneur" ; mais renvoie simplement à des rapports de production noués autour de la propriété de la terre, qui permet de distinguer propriétaires et non-propriétaires où le premier s'accapare une rente foncière payée par le second.

1. *La période de l'indépendance*

Le modèle de croissance auquel on assiste aujourd'hui est le suivant :

- L'agriculture fournit un surplus exportable en ce qui concerne les productions autres que vivrières.

- L'industrie qui s'oriente vers la production des biens de consommation durables, en fonction du modèle de consommation dominant, a besoin de matières premières, produits intermédiaires et biens d'équipements qu'elle importe grâce en partie à l'exportation des produits agricoles, miniers et produits industriels, de biens de consommation non-durables (alimentation, textile, chaussures...), l'autre partie étant financée par l'apport de capitaux étrangers (surtout prêts publics).

Ce modèle de croissance orienté vers l'exportation a des répercussions évidentes au niveau des rapports ville-campagne et par conséquent sur le processus d'urbanisation. En effet, la pression démographique dans le monde rural, combinée à l'expulsion des paysans de la possession de la terre finissent par créer un excédent de main-d'œuvre rurale qui, à défaut d'être employé dans la sphère capitaliste de la production agricole, se dirige vers la ville ou alimente le flot de l'immigration étrangère. Et, là existe un point fondamental qui à la fois caractérise et différencie cette période de la précédente : à savoir qu'à l'inégale répartition de la terre, vient s'ajouter l'introduction de plus en plus dans l'agriculture des techniques modernes de production qui a abouti à l'élévation de la productivité agricole. Ce phénomène reflète en fait la pénétration et la tendance à la domination des rapports de production capitalistes dans la campagne marocaine : le rapport capital-travail salarié s'élargit à d'autres sphères de la formation sociale rurale (l'unité familiale par exemple). Ainsi la part des salariés dans la population active agricole est passée de 20 % en 1960 à 25 % en 1975 (21,1 % en 1971), et le nombre de personnes qui ont quitté le milieu rural.