

LES CONDITIONS DE LA PLANIFICATION URBAINE AU MAROC

par

A. LAHBABI

Depuis quelques années et surtout depuis la promulgation de la charte communale de Septembre 1976 la prise de conscience de la nécessité de penser la ville et de promouvoir la planification urbaine s'est relativement affermie chez des responsables administratifs et élus locaux.

Ce début de prise de conscience trouve sûrement son origine dans la dégradation urbanistique et le développement anarchique que connaissent nos agglomérations.

Pourtant voilà une trentaine d'années que le Maroc a commencé à se préoccuper des problèmes de la croissance urbaine et à se doter de certains instruments de la planification urbaine.

Cependant, avec ou sans ces instruments, l'urbanisation se développe et nous offre certains modèles d'urbanisme qui échappent le plus souvent à la logique de la rationalité technique de l'urbanisme et des intérêts de l'ensemble de la collectivité, pour se présenter comme le sous-produit d'une autre logique celle des enjeux économiques, financiers et politiques.

La politique urbaine n'est pas arrivée jusqu'à présent à contrôler, orienter et planifier la croissance accélérée que connaissent nos agglomérations. C'est en fait un urbanisme quasi spontané qui régit nos villes. Les opérations du coup par coup et l'urbanisme de rattrapage dominant largement la "planification urbaine".

Les équipements sont inégalement répartis, les mécanismes du système foncier pratiquement incontrôlés par les pouvoirs publics qui

n'arrivent pas à contenir et orienter les rythmes de l'urbanisation. Ce qui se traduit par l'extension injustifiée de nos agglomérations et l'absence de toute cohérence fonctionnelle de l'ensemble du complexe urbain. D'où le gaspillage des sols et l'élévation des coûts des équipements physiques et des coûts sociaux de l'urbanisation.

Cette situation qu'on peut qualifier d'anti-urbanisme se traduit en même temps par certaines formes et modèles d'urbanisme.

On peut repérer plusieurs modèles d'urbanisme dans les structures socio-spatiales des villes marocaines. Entre autres on peut citer :

- Les tissus urbains traditionnels (médiinas - ksours ...)
- Les villes nouvelles de la période coloniale
- Les tissus urbains régis par l'idéologie de la villa
- L'urbanisme marginal (Bidonvilles, habitat clandestin ...).
- L'urbanisme de lotissement dit zones d'habitat économique.

C'est sur ce dernier modèle d'urbanisme, devenu quantitativement de plus en plus dominant, que je voudrais insister.

Depuis quelques années et avec l'apparition des grandes opérations d'habitat sous l'initiative de l'Etat et parfois des promoteurs privés, nous assistons au développement de grands lotissements qui donnent naissance à d'immenses quartiers qui atteignent parfois la taille de véritables villes.

Le principe de ces opérations est le lotissement en vue de faire accéder le maximum de bénéficiaires à la propriété du sol pour édifier leur logement.

Ces lotissements se traduisent par un urbanisme en damiers caractérisé par l'alignement des façades de constructions de deux ou trois niveaux : magasin de commerce d'artisanat voire de petites industries au rez de chaussée et habitation à l'étage. On assiste ainsi à une confusion et superposition de fonctions urbaines et à l'absence de zoning fonctionnel. L'expérience a montré que ces lotissements populaires atteignent vite des densités importantes et un processus de taudification (cf Derb Soltane, Hay Mohammadi, et certains lotissements du sud de Casablanca).

Depuis quelques années ces lotissements ont tendance à se généraliser pour devenir le support d'un médiocre modèle d'urbanisme type et d'une architecture de deux étages-types. Il a supplanté les originalités urbanistiques et architecturales des différentes régions du pays. Cet urbanisme de lotissement horizontal, répétitif et monotone nous le trouvons dans toutes les provinces du nord au sud, de l'Est à l'ouest du pays.

Est-ce un manque d'imagination ou de créativité chez l'architecte ou l'urbaniste ? On est facilement tenté de voir dans l'urbaniste le créateur, l'inventeur de la ville future. En fait, l'urbanisme échappe à la simple volonté du technicien pour être déterminé par des facteurs, je dirais même imaginé par les acteurs, des enjeux économiques financiers et politiques.

Le technicien ne cesse d'affirmer sa non-satisfaction des instruments de planification dont il dispose et les conditions concrètes dans lesquelles il effectue son travail.

La crise de l'urbanisme ou l'inefficacité de la planification urbaine sont donc liées aux structures et mécanismes du fonctionnement social.

A ce niveau et pour analyser les conditions de la pratique et de la production urbanistique au Maroc je propose de distinguer trois niveaux :

- a. les instruments techniques et juridiques de la planification urbaine,
- b. les conditions socio-politiques notamment au niveau de la gestion communale,
- c. les conditions économiques et financières de la production du cadre bâti.

A. LES INSTRUMENTS TECHNIQUES ET JURIDIQUES DE LA PLANIFICATION URBAINE

La base juridique des documents d'urbanisme est régie par un ensemble de textes qui forment le cadre législatif de la planification urbaine au Maroc. Il s'agit notamment :

- du dahir du 3 Avril 1951 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique et occupation temporaire,
- du dahir du 30 Juillet 1952 relatif à l'urbanisme,
- du dahir du 30 Septembre 1953 relatif aux lotissements et morcellements,
- du dahir du 25 Juin 1960 relatif au développement des agglomérations rurales.

A ces textes de base il faut ajouter la constitution en 1976 du Fonds National d'Achat et d'Equipement des Terrains (FNAET).

Depuis 1974 d'autres documents d'urbanisme ont été introduits dans le système de planification urbaine, notamment les Schémas Directeurs (S.D.) et les Schémas d'Armature (SAR). Mais ils restent de simples documents d'étude, de référence qui n'ont pas encore d'assise juridique.

Les seuls documents d'urbanisme opposables au tiers, c'est-à-dire des documents juridiques qui font force de loi envers aussi bien les particuliers que l'Administration, sont les plans d'aménagement (PA) régis par le texte de Juillet 1952 et les plans de développement (PD) régis par le texte de Juin 1960.

Ces documents constituent les pièces-maîtresses de la planification urbaine au Maroc. Le bilan de leur fonctionnement nous amène à faire quelques remarques sur leur opérationnalité.

Ces plans traitent les agglomérations ou les centres ruraux sans tenir compte de leur relations avec l'ensemble du complexe urbain ou de la région.

Les tentatives d'études de S.D. et SAR introduites depuis 1974 devraient situer le cadre en amont des PA et PD et les inscrire dans la dynamique générale du développement urbain. Cette volonté d'établir un lien entre les PA, les PD et le cadre général d'urbanisation n'a pas encore commencé à donner les effets escomptés.

Les mesures qu'ils edictent se limitent la plupart du temps à des interdictions (limitation des hauteurs des constructions, règles d'alignement etc...) Leur contenu technique est peu approfondi.

On peut leur reprocher en outre le fait qu'ils ne comportent aucune hiérarchie des urgences et ne se préoccupent pas plus des modalités de financement et des échéances pour réaliser les opérations prévues.

D'un autre côté, il convient de remarquer la grande lenteur qui entrave largement la procédure d'établissement et d'homologation de ces plans d'urbanisme de sorte que lorsqu'ils arrivent au stade de l'approbation les évolutions qui se sont produites entre temps dans les agglomérations concernées sont fréquemment telles qu'elles compromettent déjà de façon irréversible des dispositions des-dits plans d'urbanisme.

Enfin, on peut remarquer le faible nombre de plans d'aménagement et de plans de développement approuvés depuis la promulgation en 1952 et 1960 des deux dahirs qui les régissent. Quelque 260 PA et 193 PD seulement ont été homologués depuis ces dates pour l'ensemble du pays.

A voir les courbes des dates d'homologation de ces plans on constate que la période de la plus grande production se situe durant les années cinquante en ce qui concerne les PA et les années soixante en ce qui concerne les P.D. c'est-à-dire les périodes qui ont suivi la promulgation des dahirs qui les ont institués.

Cette carence en matière de documents d'urbanisme s'est aggravée surtout depuis 1970. La conséquence de ce retard est que beaucoup de villes et de centres ruraux n'ont jamais eu de plan d'urbanisme ou que beaucoup des plans existants sont actuellement dépassés par le temps dans leur validité juridique ou par les faits sous la pression de l'urbanisation. Il n'est pas difficile de voir que cette absence de documents d'urbanisme crée un vide juridique qui participe largement à la spéculation foncière et un vide technico-urbanistique qui perpétue le même sous-équipement et médiocrité urbanistique.

B. RÔLE DE L'INSTITUTION COMMUNALE DANS LA GESTION URBAINE.

Le domaine de l'urbanisation forme un tissu extrêmement complexe ou s'enchevêtrent les techniques les plus diverses, où les implications sociales et économiques de chaque décision sont difficiles à évaluer. Le développement du consensus social est nécessaire pour une planification urbaine consciente. D'où la nécessité d'un cadre sociopolitique dans lequel peut se développer cette pratique de l'urbanisme.

L'institution communale a un rôle fondamental à jouer à ce niveau. Ceci est d'autant plus important que nous savons qu'un important aspect de la pratique urbanistique relève du pouvoir local. En effet, quel que soit le degré de perfectionnement de la planification urbaine faite à l'échelle centrale, certains problèmes de gestion et d'urbanisme opérationnel ne peuvent être relevés, planifiés et gérés que par l'instance communale. Elle est aussi la plus proche à l'échelle locale du premier concerné par l'urbanisme à savoir l'usager.

Or depuis la promulgation de la première charte communale de 1960 nous n'avons pas suffisamment de recul dans le temps et dans la pratique pour dire qu'il s'est développé une véritable vie communale.

Les conseillers expliquent ceci par la faiblesse des moyens mis à leur disposition, notamment au niveau des moyens techniques, humains et financiers.

L'analyse des budgets des municipalités montre la faiblesse de la part des investissements. Ces investissements concernent essentiellement des équipements rudimentaires (éclairage, eaux, égouts).

Les communes n'ont pas de pouvoir réel sur les impôts locaux ou de moyens d'attraction des investissements économiques sur leurs territoires, leur autonomie financière est toute relative.

Ces problèmes des finances locales se répercutent directement sur l'application des documents d'urbanisme. Les communes sont pratiquement désarmées au niveau du droit de préemption, de la consti-

tution de réserves foncières, de la réalisation d'œuvres en matière d'urbanisme opérationnel et d'équipements socio-culturels.

Il faut aussi signaler que les communes manquent de cadres techniques et qu'elles ne disposent pas d'organismes d'études propres à elles.

Ainsi apparaît les limites de fonctionnement de l'institution communale. Longtemps les communes marocaines sont restées de simples circonscriptions purement administratives. Les structures communales ne sont pas encore entrées dans la réalité sociale.

Or, le développement de l'institution communale n'est pas seulement celui du développement de la démocratie politique, c'est aussi la réponse à des nécessités économiques posées par les nouvelles exigences de la consommation collective que développe l'urbanisation.

Les besoins collectifs comme les transports, les équipements socio-culturels, l'édilité etc... sont autant de problèmes posés par l'urbanisation moderne que seule l'institution peut gérer. Elle doit répondre aux exigences de régulation que nécessite l'organisation socialisée de l'unité urbaine.

Ici apparaît une contradiction que véhicule la ville marocaine depuis la période coloniale : celle du déphasage entre l'accroissement d'un pouvoir local doté de moyens nécessaires pour y répondre.

C'est dans ce sens qu'on peut comprendre l'évolution des différentes réformes politico-administratives du pouvoir local que connaît le Maroc depuis l'Indépendance.

C. LE CADRE SOCIO-ECONOMIQUE DE L'URBANISATION

La production urbanistique que nous avons critiquée au début de cet exposé reflète la situation socio-économique et les actions de agents de l'urbanisation. Voyons les impacts de deux agents importants : les promoteurs privés et l'Etat sur le cadre physique de la ville.

En ce qui concerne le secteur privé jusqu'à ces dernières années les investissements dans le domaine du cadre bâti étaient limités à de petites opérations immobilières. Depuis quelques années nous assistons à l'apparition d'opérations relativement importantes engageant le devenir d'un secteur de la ville ou même de l'ensemble de la ville telles l'apparition du phénomène des tours, des grands lotissements ou des unités résidentielles importantes.

Face à ces grandes opérations menées par l'initiative privée, les pouvoirs publics ne sont pas dotés des moyens de contrôle pour opérer une véritable action de concertation et de coordination au niveau de l'urbanisme.

Le manque de documents et d'études d'urbanisme pousse souvent des décisions injustifiées, parfois à des dérogations dont les conséquences sont assez graves lorsque ces documents existent.

Les initiatives des agents privés d'urbanisation sont encore mal contrôlées et mal intégrées. Il convient de signaler la conception étroite de la notion d'équipement telle qu'elle figure dans le texte de 1953 relatif aux lotissements et morcellements. Cette notion d'équipement préalable à toute autorisation de lotissement ne recouvre que les voies de desserte, de distribution d'eau, d'évacuation des eaux usées et déchets solides, et l'aménagement de certains espaces libres.

Ainsi dans les grandes opérations de lotissements, des équipements socio-culturels, de commerce, de loisirs, de parkings, d'espaces verts etc... ne sont pas normalisés. L'absence de ces équipements crée non seulement les conditions de l'urbanisme sous-équipé mais contribue à augmenter les profits des promoteurs sur le dos de l'Etat.

En ce qui concerne l'urbanisation d'origine étatique, depuis le plan quinquennal la politique de l'Etat en matière d'habitat est basée essentiellement sur la viabilisation des terrains qu'il lotit et met à la disposition des ménages. On peut remarquer que l'ouverture à l'urbanisation de ces importantes zones se base toujours sur les mêmes principes de conception d'urbanisme et d'architecture qui aboutit aux modèles d'urbanisme horizontal sur lequel nous reviendrons plus loin.

La prolifération de ce modèle d'urbanisme n'est-elle pas la conséquence du développement de la politique d'habitat basée sur l'accès à la propriété des lots pour canaliser l'épargne des ménages vers la construction de leurs logements ?

Mais avec ce même principe d'accès à la propriété des ménages ne peut-on pas concevoir d'autres formes d'utilisation des sols en copropriété permettant d'économiser les coûts de l'urbanisation et de concevoir d'autres formes d'urbanisme et d'architecture ?

En conclusion le dépassement de ces modèles d'urbanisme que nous avons analysés et la promotion d'un nouvel urbanisme rationnel et conscient au service de la collectivité suppose une intervention à trois niveaux : au niveau

- des instruments techniques et juridiques de la planification urbaine.
- La participation accrue de l'institution communale.
- Le contrôle et l'encadrement des initiatives privées.

Concrètement, ces principes peuvent se traduire par les propositions suivantes :

- 1) *Enrichissement en amont et en aval des textes législatifs en vigueur.*
 - Par la promulgation d'une loi cadre en matière d'urbanisme de construction et d'aménagement.
 - l'institutionnalisation des schémas directeurs.
 - La systématisation des plans d'aménagement et des plans de développement.

- 2) *De nouveaux outils pour la maîtrise foncière :*
 - Le droit de préemption
 - La révision de la procédure d'expropriation
 - Le remembrement
 - Les réserves foncières
 - La fiscalité foncière.

- 3) *Le contrôle des agents d'urbanisation au niveau :*
 - du filtre des permis de construire et d'habiter
 - le contrôle des implantations et commerciales
 - le développement des périmètres d'aménagement concerté
 - subvention et financement public de l'urbanisme opérationnel.
 - réglementation des normes d'urbanisme.

- 3) *La coordination et la gestion urbaine*
 - coordination des interventions publiques
 - contrôle des interventions privées
 - participation et concertation avec les usagers et leurs représentants.

- 5) *La formation*
 - un enseignement national d'architecture d'urbanisme et d'aménagement.
 - Formation et perfectionnement permanent des planificateurs décideurs en urbanisme.
 - Encouragement des initiatives sur les échanges des expériences des connaissances.